Tribunal de Contas da União
Secretaria das Sessões

**ATA Nº 28, DE 31 DE JULHO DE 2013**

**- SESSÃO ORDINÁRIA -**

# PLENÁRIO

**APROVADA EM 02 DE AGOSTO DE 2013**
**PUBLICADA EM 05 DE AGOSTO DE 2013**

**ACÓRDÃOS Nºs 1947 a 2006**

ATA Nº 28, DE 31 DE JULHO DE 2013
(Sessão Ordinária do Plenário)

Presidente: Ministro Aroldo Cedraz
Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Dr. Paulo Soares Bugarin
Secretário das Sessões: AUFC Luiz Henrique Pochyly da Costa
Subsecretária do Plenário, em substituição: AUFC Elenir Teodoro Gonçalves dos Santos

Às 14 horas e trinta minutos, a Presidência declarou aberta a sessão ordinária do Plenário, com a presença dos Ministros Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes, dos Ministros-Substitutos Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa (convocado para substituir o Ministro Walton Alencar Rodrigues) e André Luís de Carvalho e do Representante do Ministério Público, Procurador-Geral Dr. Paulo Soares Bugarin. Ausentes, em missão oficial, o Presidente, Ministro Augusto Nardes e o Ministro-Substituto Weder de Oliveira, em férias, o Ministro Walton Alencar Rodrigues e, para tratamento de saúde, o Ministro Benjamin Zymler.

CONVOCAÇÃO DE MINISTRO-SUBSTITUTO

Com fundamento no art. 55, inciso II, letra “a” do Regimento Interno, o Vice-Presidente, no exercício da Presidência, convocou o Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti para substituir o Ministro Benjamin Zymler, de modo a completar a composição do Plenário.

HOMOLOGAÇÃO DE ATA

O Tribunal Pleno homologou a Ata nº 27, da sessão ordinária realizada em 24 de julho corrente (Regimento Interno, artigo 101).

PUBLICAÇÃO DA ATA NA INTERNET

Os anexos desta ata, de acordo com a Resolução nº 184/2005, estão publicados na página do Tribunal de Contas da União na Internet (www.tcu.gov.br).

COMUNICAÇÃO À PRESIDÊNCIA

O Ministro Aroldo Cedraz encaminhou o Ofício nº 5/2013 ao Gabinete da Presidência solicitando que fosse determinado à Secretaria das Sessões o registro, nas atas dos três colegiados, do impedimento de Sua Excelência para apreciar processos em que atuem determinados advogados ou que tenham como interessado indicados municípios do Estado da Bahia. A íntegra do mencionado ofício está inserido no Anexo I desta ata.

DECLARAÇÃO DE IMPEDIMENTO

Por ter sido identificado tardiamente, solicita o Gabinete do Ministro Aroldo Cedraz que seja registrado em ata o impedimento de Sua Excelência no julgamento do processo TC-013.809/2010-5, ocorrido na Sessão Plenária do dia 24 de julho passado, sem qualquer prejuízo à validade do respectivo Acórdão nº 1928/2013- Plenário, juntando-se, por excerto, esta anotação aos autos do mencionado processo.

COMUNICAÇÃO DO MINISTRO JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Realização, no próximo dia 6 de agosto, pelas secretarias de fiscalização de obras deste Tribunal, de Diálogo Público, sob minha coordenação, com o objetivo de promover a discussão acerca das divergências entre os preços registrados no Sinapi e aqueles levantados pelos auditores desta Corte a partir de pesquisa no mercado. Participarão do evento representantes do Ministério do Planejamento, Caixa, IBGE, Sindicato da Indústria da Construção Pesa do Estado de Minas Gerais, Câmara Brasileira da Indústria da Construção, CGU, Ministério Público Federal e Polícia Federal. (v. inteiro teor no Anexo II a esta Ata)

MEDIDAS CAUTELARES CONCEDIDAS (v. inteiro teor no Anexo III a esta Ata)

O Plenário referendou, nos termos do disposto no § 1º do art. 276 do Regimento Interno deste Tribunal, a concessão da medida cautelar exarada no processo nº TC-019.516/2013-4, pelo Ministro Valmir Campelo, para que a Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE) do Ministério da Justiça suspenda os atos decorrentes do Pregão Eletrônico 18/2013, até que o Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas, além da oitiva das partes interessadas para, no prazo de quinze dias, se manifestarem quanto ao assunto.

O Plenário referendou, nos termos do disposto no § 1º do art. 276 do Regimento Interno deste Tribunal, a concessão da medida cautelar exarada no processo nº TC-018.899/2013-7, pelo Ministro Valmir Campelo, para que a Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, abstenha de continuar a licitação para o item 21 do Pregão Eletrônico SRP 1/2013, até que o Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas.

SORTEIO ELETRÔNICO DE RELATOR DE PROCESSOS

De acordo com o parágrafo único do artigo 28 do Regimento Interno e nos termos da Portaria da Presidência nº 9/2011, entre os dias 24 de julho a 30 de julho, foi realizado sorteio eletrônico dos seguintes processos:

Processo: 015.556/2004-2
Interessado: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (EXCLUÍDA)
Motivo do sorteio: Impedimento - Art. 111 e 151, inciso II do R.I.
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - 2a. Câmara
Relator sorteado: Ministro AROLDO CEDRAZ

Processo: 019.852/2013-4
Interessado: Não há
Motivo do sorteio: Assunto fora de LUJ
Tipo do sorteio: Sorteio de Relator de Processos - Plenário
Relator sorteado: Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 008.801/2001-6/R001
Recorrente: Maxwel Ribeiro Moreira
Motivo do sorteio: Recurso de revisão
Relator sorteado: AROLDO CEDRAZ

Recurso: 008.801/2001-6/R002
Recorrente: NILSON SALES DOS SANTOS
Motivo do sorteio: Recurso de revisão
Relator sorteado: AROLDO CEDRAZ

Recurso: 003.159/2002-3/R001
Recorrente: Homero Raimundo Cambraia
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 003.159/2002-3/R002
Recorrente: MAQ SERV MÁQUINAS TERRAPLENAGEM PAVIMENTAÇÃO E SERVIÇOS LTDA
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

Recurso: 006.087/2004-2/R001
Recorrente: UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ - MEC
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: JOSÉ JORGE

Recurso: 014.920/2007-1/R001
Recorrente: Moises Sousa Santos
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: WALTON ALENCAR RODRIGUES

Recurso: 024.864/2007-4/R001
Recorrente: João Ricardo Alves de Oliveira
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: ANA ARRAES

Recurso: 027.013/2010-3/R001
Recorrente: HOSPFAR IND E COM DE PRODUTOS HOSPITALARES LTDA
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: AROLDO CEDRAZ

Recurso: 028.216/2010-5/R001
Recorrente: Joanildes Junckes
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: WALTON ALENCAR RODRIGUES

Recurso: 000.218/2011-1/R001
Recorrente: JOSE AUGUSTO VIANA NETO
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO

Recurso: 004.112/2011-3/R002
Recorrente: Irriga Máquinas e Iluminação Ltda.
Motivo do sorteio: Recurso de revisão
Relator sorteado: AROLDO CEDRAZ

Recurso: 006.493/2011-4/R001
Recorrente: José Francisco Ferreira Barbosa
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO

Recurso: 006.493/2011-4/R002
Recorrente: Carlos Augusto da Silva Viana
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO

Recurso: 006.493/2011-4/R003
Recorrente: Lourivaldo Rodrigues de Sousa
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO

Recurso: 006.493/2011-4/R004
Recorrente: José Airton de Vasconcelos Filho
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO

Recurso: 012.206/2011-3/R001
Recorrente: TRIBUNAL REGIONAL DO TRABALHO 10ª REGIÃO/DF - JT
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: JOSÉ JORGE

Recurso: 019.041/2011-0/R001
Recorrente: CONSTRUTERRA CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA
Motivo do sorteio: Recurso de reconsideração
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO

Recurso: 019.228/2011-2/R001
Recorrente: GERARDO ARQUIMEDES LARA LUNA
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: ANA ARRAES

Recurso: 028.928/2011-3/R001
Recorrente: BRASFELS SA
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: JOSÉ JORGE

Recurso: 030.765/2011-0/R004
Recorrente: Valderir Claudino de Souza
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: ANA ARRAES

Recurso: 031.478/2011-5/R001
Recorrente: Valter Yoshihiko Aibe
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: VALMIR CAMPELO

Recurso: 028.427/2012-2/R001
Recorrente: JOSÉ ALVES DE FREITAS
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: WALTON ALENCAR RODRIGUES

Recurso: 028.764/2012-9/R001
Recorrente: ARTLAB PRODUTOS CIENTIFICOS LTDA EPP
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: JOSÉ JORGE

Recurso: 028.772/2012-1/R001
Recorrente: COMERCIAL VENCINI LTDA
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: BENJAMIN ZYMLER

Recurso: 028.774/2012-4/R001
Recorrente: DENTALEX ODONTO CIRURGICA LTDA EPP
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: JOSÉ JORGE

Recurso: 002.890/2013-5/R001
Recorrente: GERÊNCIA EXECUTIVA DO INSS - JUNDIAÍ/SP - INSS/MPS
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: RAIMUNDO CARREIRO

Recurso: 003.203/2013-1/R001
Recorrente: WORKTIME ASSESSORIA EMPRESARIAL LTDA
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: ANA ARRAES

Recurso: 010.243/2013-5/R001
Recorrente: MARIA DE FATIMA SIMOES DATTOLI DE ARAUJO
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: BENJAMIN ZYMLER

Recurso: 016.492/2013-7/R001
Recorrente: PADRÃO IX INFORMÁTICA SIST. ABERTOS LTDA
Motivo do sorteio: Pedido de reexame
Relator sorteado: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

SUSTENTAÇÃO ORAL

Na apreciação do processo nº TC-029.026/2011-3, cujo relator é o Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, o Dr. Airton Peasson – OAB-PR nº 20.391, produziu sustentação oral em nome da empresa DATAPROM Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda., Simara Previdi Olandoski e Maria do Socorro Pereira Rocha Perufo.

REABERTURAS DE DISCUSSÃO

Nos termos do § 5º do art. 112 do Regimento Interno, foi reaberta a discussão do processo nº TC-015.406/2009-6 (Ata nº 14/2012), e o Tribunal aprovou, por unanimidade, o Acórdão nº 1976.

PROCESSO TRANSFERIDO DA SESSÃO EXTRAORDINÁRIA DE CARÁTER RESERVADO

O processo nº TC-045.956/2012-0, cujo relator é o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, foi transferido da pauta da sessão extraordinária de caráter reservado realizada nesta data.

PROCESSOS EXCLUÍDOS DE PAUTA

Foram excluídos de pauta os processos de nºs:

TC-009.091/2013-0, TC-013.716/2012-3, TC-015.746/2013-5, TC-016.636/2013-9, TC-030.882/2012-5 e TC-032.316/2011-9, cujo reator é o Ministro Benjamin Zymler;
TC-025.503/2007-7, cujo relator é o Ministro Raimundo Carreiro;
TC-005.105/2002-1, cujo relator é o Ministro José Jorge;
TC-007.505/2008-1 e TC-550.074/1997-0, cuja relatora é a Ministra Ana Arraes; e
TC-008.949/2013-1, cujo relator é o Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.

NÚMERO DE ACÓRDÃOS NÃO UTILIZADOS

Não foram utilizados na numeração dos Acórdãos os n°s 1945 e 1946.

PROCESSOS APRECIADOS POR RELAÇÃO

O Tribunal Pleno aprovou as relações de processos a seguir transcritas e proferiu os Acórdãos de nºs 1947 a 1972.

**RELAÇÃO Nº 23/2013 – Plenário**
Relator – Ministro AROLDO CEDRAZ

**ACÓRDÃO Nº 1947/2013 - TCU - Plenário**

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no artigo 143, inciso V, alínea “e”, do Regimento Interno, em acolher o pedido de prorrogação de prazo formulado por intermédio do Ofício 404/2013/PR/GB, e fixar a data de 6/8/2013 como prazo final para cumprimento da determinação endereçada à entidade por intermédio do item 9.1 do Acórdão 672/2013 – TCU – Plenário, de acordo com o parecer emitido pela SecexPrevidência; dar ciência ao responsável que o descumprimento da determinação no prazo estipulado, sem motivo justificado, enseja a aplicação da multa de que trata o art. 268, inciso VII, do Regimento Interno do TCU.

**1. Processo TC-012.387/2012-6 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)**

1.1. Entidade: Companhia de Desenvolvimento dos Vales do São Francisco e do Parnaíba – CODEVASF.

1.2. Interessado: Elmo Vaz Bastos de Matos, Presidente da CODEVASF.
1.3. Advogado constituído nos autos: não há.

**ACÓRDÃO Nº 1948/2013 - TCU - Plenário**

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, do Regimento Interno/TCU, c/c os arts. 40, inciso V, 63, 65 e 69, inciso II, da Resolução TCU 191/2006, alterado pela Resolução TCU 196/2006; em conhecer da presente Solicitação, seja encaminhada cópia do respectivo Acórdão ao solicitante; e arquivar os presentes autos, sem prejuízo de fazer as seguintes determinações, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

**1. Processo TC-016.889/2013-4 (SOLICITAÇÃO)**
1.1. Entidade: Fundo Nacional de Saúde - MS
1.2. Interessado: Ministro Dias Toffoli, Supremo Tribunal Federal.
1.3. Advogado constituído nos autos: não há.
1.4. Determinações:
1.4.1. determinar à Selog que:
a) informe ao Ministro Dias Toffoli que, dos convênios solicitados, à exceção do Convênio 2863/2002, que não foi localizado, e do Convênio 1380/2001, que é objeto de investigação nos autos do TC 008.827/2010-9; todos os demais foram devolvidos ao Fundo Nacional de Saúde por não se verificarem os requisitos necessários à autuação previstos na IN TCU 71/2012;
b) encaminhe ao Ministro Dias Toffoli cópia digital do TC 008.827/2010-9, com informação de que o mesmo encontra-se pendente de decisão de mérito; e cópia do Acórdão TCU 585/2013 - Plenário, juntamente com o voto que o fundamenta.

**ACÓRDÃO Nº 1949/2013 - TCU - Plenário**

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, do Regimento Interno/TCU, c/c os arts. 33, 34, 36, 40, inciso V, 63, 65 e 69, inciso II, da Resolução TCU nº 191/2006, em conhecer da presente Solicitação; informar aos responsáveis e interessados arrolados no TC 020.468/2009-0, à Procuradoria da República no Estado do Acre, ao Tribunal de Contas do Estado do Acre, ao Ministério Público Estadual do Acre, ao Fundo Nacional de Saúde - FNS, ao Departamento Nacional de Auditoria do SUS – Denasus e à Secretaria-Executiva da Controladoria-Geral da União da Presidência da República, que a Justiça Federal do Acre determinou, nos autos de número 5554- 15.2013.4.01.3000, a suspensão do Acórdão 708/2013 – TCU - 2ª Câmara, obstando, por conseguinte, a execução de todo e qualquer ato nele fundamentado; encaminhar à Sr.ª Juliana Guimarães Santana, Procuradora-Chefe da União no Acre, cópia desta instrução e cópia integral dos autos do TC 020.468/2009-0; e apensar o presente processo ao TC-020.468/2009-0 (Tomada de Contas Especial), de acordo com os pareceres emitidos nos autos.

**1. Processo TC-019.398/2013-1 (SOLICITAÇÃO)**
1.1. Interessados: Advocacia Geral da União e Procuradoria da República no Estado do Acre.
1.2. Entidades: Fundo Nacional de Saúde – FNS e Prefeitura Municipal de Rio Branco/AC.
1.3. Advogado constituído nos autos: não há.

Ata n° 28/2013 – Plenário
Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária

**RELAÇÃO Nº 30/2013 – Plenário**
Relator – Ministro RAIMUNDO CARREIRO

**ACÓRDÃO Nº 1950/2013 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto o processo abaixo relacionado, com fundamento no art. 27 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 218 do Regimento Interno, ACORDAM, por unanimidade, em dar quitação ao responsável, Sr. Haroiso Ferreira de Oliveira, ante o pagamento integral da multa que lhe foi imputada por meio do Acórdão 840/2012 – TCU – Plenário e mantida pelo Acórdão 3462/2012- TCU - Plenário.

**1. Processo TC-009.666/2004-9 (PRESTAÇÃO DE CONTAS - Exercício: 2003)**
1.1. Responsável: Haroiso Ferreira de Oliveira (360.542.401-53)
1.2. Unidade: Fundação Nacional de Saúde - MS
1.3. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
1.4. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo da Saúde (SecexSaude).
1.6. Advogado constituído nos autos: Nile William Fernandes Hamdy (OAB/GO 32.189).

**ACÓRDÃO Nº 1951/2013 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo abaixo relacionado, que trata de análise de audiência e monitoramento de determinações decorrentes das deliberações constantes do Acórdão 109/2012-Plenário, com fundamento no art. 1º, IV; 9º, III e 41, II, da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 143, inciso III e 15, 17, 105 e 239, do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em acolher as razões de justificativas do Sr. Jorge Ernesto Pinto Fraxe (CPF 108.617.424-00), Diretor-Geral do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT); considerar atendida a determinação inscrita no item 9.2 do Acórdão 109/2012- Plenário; arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, inciso V, do RI/TCU.

**1. Processo TC-006.919/2010-3 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)**
1.1. Apensos: 019.805/2011-0 (SOLICITAÇÃO)
1.2. Interessado: Secob Rodovias - TCU
1.3. Responsável: Jorge Ernesto Pinto Fraxe (108.617.424-00)
1.4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - MT
1.5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
1.6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado
1.7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodov).
1.8. Advogado constituído nos autos: não há.

**ACÓRDÃO Nº 1952/2013 - TCU - Plenário**

Considerando que por meio do Acórdão 302/2011, o Plenário desta Corte de Contas dirigiu determinações ao DNIT;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo abaixo relacionado, que trata de auditoria realizada no Sistema de Custos Rodoviários (Sicro) do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), especificamente no que se refere à adequabilidade dos custos unitários de mão de obra em relação aos praticados no mercado, com fundamento no art. 1º, IV; 9º, III

e 41, II, da Lei nº 8.443/92 c/c os arts. 143, inciso III e 15, 17, 105 e 239, do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em considerar atendida a determinação constante do item 9.1.2 do Acórdão 302/2011.

**1. Processo TC-025.954/2010-5 (RELATÓRIO DE AUDITORIA)**
1.1. Interessado: TCU - Secob-1
1.2. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - (DNIT),
1.3. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodov).
1.6. Advogado constituído nos autos: não há.
1.7. Autorizar a realização de inspeção, pelo prazo de 20 (vinte) dias, no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com fulcro no art. 11 da Lei 8.443/92;
1.8. Autuar processo de monitoramento, conforme dispõe o art. 42 da Resolução TCU 191/2006, com vistas a verificar o cumprimento e respectivos resultados da deliberação constante do item 9.1.1 do Acórdão 302/2011;
1.9. Arquivar o presente processo, nos termos do art. 169, inciso V, do RI/TCU.

**ACÓRDÃO Nº 1953/2013 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo abaixo relacionado, que trata de Representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Prefeitura Municipal de Várzea Paulista/SP, relacionadas à execução do Contrato de Repasse 023.3662-22 (Siafi 614643), celebrado entre o referido município e a União Federal, por meio do Ministério das Cidades, representada pela Caixa Econômica Federal, e que tem por objeto a Urbanização de Assentamentos Precários na Vila Real, no município de Várzea Paulista/SP, com fundamento nos arts. 143, III, 237, VII e 250, II do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em conhecer da Representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, fazer as seguintes determinações, dar ciência aos Representantes e arquivar o processo, conforme instrução da unidade técnica.

**1. Processo TC-008.872/2012-0 (REPRESENTAÇÃO)**
1.1. Interessado: Ouvidoria do TCU
1.2. Unidade: Município de Várzea Paulista - SP
1.3. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - SP (SECEX-SP).
1.6. Advogado constituído nos autos: não há.
1.7. Determinar à Prefeitura Municipal de Várzea Grande/SP, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, no prazo de 30 (trinta) dias:
1.7.1. conclua as pendências apontadas pela Caixa relativas à reprogramação do Contrato de Repasse 023.3662-22, e as encaminhe àquela entidade para análise.
1.7.2. recalcule os valores devidos de acréscimos e reajustamentos do Contrato 93/2008, considerando as disposições legais (art. 65, parágrafos 1º e 2º da lei 8.666/93) e contratuais (cláusula 11.5), e compense os valores indevidamente pagos à contratada na medição subsequente
1.7.3. encaminhe, no prazo de 30 (trinta) dias, a comprovação do atendimento das determinações ora propostas a este Tribunal.
1.8. Determinar à Superintendência da Caixa Econômica Federal em Jundiaí/SP, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, no prazo máximo de 30 dias:

1.8.1. realize acompanhamento in loco do empreendimento, haja vista o período decorrido da desde a última medição registrada em seu sistema de acompanhamento de obras, que ocorreu 11/6/2011.

1.8.2. realize a partir do recebimento da documentação encaminhada pela Prefeitura Municipal de Várzea Paulista/SP, a análise referente à reprogramação, e a encaminhe ao município e a este Tribunal.

1.8.3. encaminhe a comprovação do atendimento das determinações propostas a este Tribunal.

1.9. Dar ciência, nos termos do disposto no art. 4º da Portaria SEGECEX 13/2011, à Prefeitura Municipal de Várzea Paulista sobre as seguintes impropriedades:

1.9.1. ausência de publicação de aviso de edital em jornal de circulação local, identificada no Edital de Concorrência 2/2008, o que afrontou o disposto no art. 21, III, da Lei 8.666/93;

1.9.2. exigência de que atestados de execução de serviços fossem comprovados em determinado tipo de obra, identificada no item 7.5.3 do Edital de Concorrência 2/2008, o que afrontou a jurisprudência deste Tribunal, demonstrada nos acórdãos 1226/2012-Plenário e 222/2012-Plenário.

1.10. Determinar a SECEX/SP que monitore o cumprimento das determinações acima, mediante a autuação de processo específico.

**ACÓRDÃO Nº 1954/2013 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, que trata de Representação apresentada pela empresa MRO Serviços LTDA, visando à apuração e reconhecimento por parte desta Corte de Contas acerca da ilegalidade de multa contratual a ela aplicada no âmbito do Contrato Administrativo 27/2012, referente a serviços de manutenção predial, licitado por meio do Pregão Eletrônico 28/2012, de responsabilidade da Justiça Federal - Seção Judiciária/RS - TRF-4, com fundamento nos arts. 143, inciso III e 237, parágrafo único do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em não conhecer da presente Representação, por não preencher os requisitos de admissibilidade estabelecidos no art. 237, parágrafo único, c/c o art. 235, caput e parágrafo único, todos do Regimento Interno do TCU, em razão de que o assunto foge à alçada desta Corte; encaminhar cópia deste Acórdão ao autor da presente Representação e à Justiça Federal - Seção Judiciária do Rio Grande do Sul; e arquivar o presente processo.

**1. Processo TC-015.489/2013-2 (REPRESENTAÇÃO)**
1.1. Interessado: MRO Serviços LTDA. EPP. (03.539.770/0001-03)
1.2. Unidade: Justiça Federal - Seção Judiciária/RS - TRF-4
1.3. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - RS (SECEX-RS).
1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

**ACÓRDÃO Nº 1955/2013 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, que trata de Representação versando sobre possíveis irregularidades ocorridas no âmbito da Concorrência Pública CO 3/2013, promovida pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro – PMRJ, o qual tem por objeto a contratação de empresa para a implantação do BRT Transbrasil – Corredor Exclusivo de BRT entre o Centro do Rio de Janeiro e Deodoro, conforme item 4.01 do edital, com fundamento no art.143, inciso III; 235 e 237, parágrafo único do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, ACORDAM em não conhecer da representação, por não atender aos requisitos de admissibilidade, arquivando-a, nos termos do art. 169, inc. VI, c/c art. 235, parágrafo único, ambos do

Regimento Interno do Tribunal e dando-se ciência à Representante, ao Município do Rio de Janeiro – RJ e Tribunal de Contas do Município, cópia integral dos autos.

**1. Processo TC-016.134/2013-3 (REPRESENTAÇÃO)**
1.1. Interessada: Construtora Gomes Lourenço S.A. (CNPJ 61.069.050/0001-10)
1.2. Unidade: Município de Rio de Janeiro - RJ
1.3. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - RJ (SECEX-RJ).
1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

**ACÓRDÃO Nº 1956/2013 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo abaixo relacionado, que trata de Representação formulada pela licitante CLM Comércio e Serviços Ltda. contra o resultado da Concorrência CP-CMA-12015, realizada pela Regional de Transmissão do Maranhão da empresa Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (CMA/Eletronorte) para contratar a execução de serviços de limpeza nos trechos das faixas de servidão e estradas de acesso/serviço das linhas de transmissão da Divisão de Transmissão de São Luís II - CMAU, da Divisão de Transmissão de Presidente Dutra - CMAP e da Divisão de Transmissão de Imperatriz - CMAI, com fundamento nos arts. 143, III, 237, VII e 250, II do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em conhecer da Representação, por estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente, fazer as seguintes determinações, dar ciência aos Representantes e arquivar o processo, instrução da unidade técnica.

**1. Processo TC-016.704/2011-8 (REPRESENTAÇÃO)**
1.1. Interessado: Clm - Comércio e Serviços Ltda. (10.228.816/0001-20)
1.2. Unidade: Regional de Transmissão do Maranhão da empresa Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (CMA/Eletronorte)
1.3. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - MA (SECEX-MA).
1.6. Advogado constituído nos autos: não há.
1.7. Dar ciência às Centrais Elétricas do Norte do Brasil S.A. (CMA/Eletronorte) - Regional de Transmissão do Maranhão que em futuras licitações, que :

1.7. 1. Atente para os termos dos editais de licitação e efetue, para fins de classificação das propostas, a correção de erros de cálculo, de quantitativos e de totalizações e somatórios, bem como de erros nas cotações de tributos contidas nas propostas de preço dos licitantes, a exemplo do que foi estabelecido, sem eficácia, no item 11.2.1, b, do edital da Concorrência CP-CMA- 12015, em observância ao Princípio da vinculação ao instrumento convocatório a que se refere o art. 3º, caput, da Lei 8666/93;

1.7. 2. Atente para a legislação específica referente à 13º salário (Lei 4.090, de 13 de julho de 1962) e considere, como regra, o percentual de 8,33%, apurado a partir da provisão mensal que representa 1/12 da folha para que ao final do período complete um salário, ou seja, (1/12) x 100 = 8,33%, conforme mencionado no Relatório concernente ao Acórdão/TCU 6771/2009-1ª Câmara, podendo aceitar alíquotas menores, condicionada à prova da variação de custo pelo particular, devidamente documentada e previamente constante do ato convocatório da licitação;

1.7. 3. Atente para o que dispõe o artigo 129 e o inciso I, artigo 130, do Decreto-Lei 5.452/43 – CLT; o art. 7º, inciso XVII, da Constituição da República; e os elementos a esse respeito também

mencionados no Relatório do Acórdão 6771/2009-1ª Câmara no que concerne à composição dos encargos sociais - Férias indenizadas;

1.7. 4. Abstenha-se de incluir no BDI itens que deveriam constar dos custos diretos da obra, conforme disciplina o Acórdão TCU 2150/2010-Plenário;

1.7.5. Considere o estudo contido no Acórdão/TCU 2369/2011-Plenário, que sugeriu, como regra geral, a faixa de variação de referência para o item Administração Central de 2,00% a 10,00%, e pata o item Lucro de 5,00% a 12,00%, devendo justificar no âmbito dos referidos processos licitatórios, as situações divergentes ;

1.7.6. Oriente-se tecnicamente, por meio de critérios objetivos estabelecidos em edital, e assim analise os itens referentes à produtividade, constantes das propostas de preço nas suas licitações (a exemplo de objetos da espécie do que trata a Concorrência CP-CMA-12015), nos termos do art. 6º, inciso IX; e art. 45 da Lei nº 8666/93, de modo a garantir o julgamento objetivo, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração, bem como a observância dos demais princípios constitucionais e legais estabelecidos no art. 3º, caput da mesma norma citada;

1.8. Enviar cópia deste Acórdão à representante;

1.9. Arquivar o presente processo.

**ACÓRDÃO Nº 1957/2013 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, que trata de representação versando sobre possíveis irregularidades ocorridas no âmbito da Concorrência Pública CO 4/2013, promovida pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro – PMRJ, o qual tem por objeto a contratação de empresa para a implantação do BRT Transbrasil – Corredor Exclusivo de BRT entre o Centro do Rio de Janeiro e Deodoro, conforme item 4.01 do edital (peça 3, p. 2) , com fundamento nos arts. 143, inciso III; 235 e 237, parágrafo único do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, ACORDAM em não conhecer da representação, por não atender aos requisitos de admissibilidade, arquivando-a nos termos do art. 169, inc. VI, c/c art. 235, parágrafo único, ambos do Regimento Interno do Tribunal e dando-se ciência à Representante, ao Município do Rio de Janeiro – RJ e ao Tribunal de Contas do Município, cópia integral dos autos.

**1. Processo TC-016.741/2013-7 (REPRESENTAÇÃO)**

1.1. Interessado: Construtora Gomes Lourenco Ltda S.A. (61.069.050/0001-10)

1.2. Unidade: Município de Rio de Janeiro - RJ

1.3. Relator: Ministro Raimundo Carreiro

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - RJ (SECEX-RJ).

1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

**ACÓRDÃO Nº 1958/2013 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo a seguir relacionado, que trata de Representação versando sobre possíveis irregularidades ocorridas no âmbito da Concorrência Pública CO 6/2013, promovida pela Prefeitura Municipal do Rio de Janeiro (PMRJ), com fundamento nos arts. 143, inciso III; 235 e 237, parágrafo único do Regimento Interno/TCU, c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, ACORDAM em não conhecer da representação, por não atender aos requisitos de admissibilidade, arquivando-a e dando-se ciência deste Acórdão e cópia integral dos autos à Representante e ao Município de Rio de Janeiro – RJ e ao Tribunal de Contas do Município, conforme instrução da unidade técnica.

**1. Processo TC-016.742/2013-3 (REPRESENTAÇÃO)**

1.1. Interessado: Construtora Gomes Lourenço S.A. (61.069.050/0001-10)
1.2. Unidade: Município de Rio de Janeiro - RJ
1.3. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - RJ (SECEX-RJ).
1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

**ACÓRDÃO Nº 1959/2013 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, com fundamento no art. 143, inciso V, alínea "d", do Regimento Interno/TCU, c/c o enunciado nº 145 da Súmula da Jurisprudência predominante do Tribunal de Contas da União, ACORDAM, por unanimidade, em retificar, por inexatidão material o Acórdão 1.605/2013- Plenário – TCU, prolatado na Sessão de 26/06/2013, Ata nº 23/2013, para que:

- No preâmbulo, onde se lê: “CNPJ 08.695.336/0001-34” da empresa FT Comércio de Máquinas e Equipamentos Ltda.,
- Leia-se “CNPJ 08.695.366/0001-34” da empresa FT Comércio de Máquinas e Equipamentos Ltda.,
- No item 9.4.2, onde se lê: “Atria Construções Ltda. – EPP (CNPJ 10.491.196/0001-18)”,
Leia-se: “FT Comércio de Máquinas e Equipamentos Ltda. (CNPJ 08.695.366/0001-34)”,

Mantendo-se os demais termos do Acórdão ora retificado, de acordo com os pareceres emitidos nos autos pela Secex-AM e pelo Ministério Público.

**1. Processo TC-028.925/2012-2 (REPRESENTAÇÃO)**
1.1. Interessado: TCU.
1.2. Unidade: Centro de Embarcações do Comando Militar da Amazônia - CECMA
1.3. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - AM (SECEX-AM).
1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

**ACÓRDÃO Nº 1960/2013 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, quanto ao processo abaixo relacionado, que trata de representação formulada pelo Juiz Federal Roberto Gil Leal Faria sobre possível falha operacional no âmbito da Superintendência do Departamento Nacional de Produção Mineral no Espírito Santo (SR/DNPM/ES), relacionada à demora na análise de pedidos de renovação da guia de utilização, documento que admite, em caráter de excepcionalidade, a extração de substâncias minerais em área titulada antes da outorga da concessão de lavra, com fundamento nos arts. 143, III, 235 e 237, III, do Regimento Interno/TCU, ACORDAM em conhecer da presente representação, para, no mérito, considerá-la procedente; conforme exposto, houve demora no exame do exame do pedido de renovação da guia de utilização e do requerimento de concessão de lavra, pleitos protocolizados pela empresa Mineração Gravinalli Ltda., restando comprovada a hipótese levantada pelo Juiz Federal Roberto Gil Leal Faria de falha operacional no âmbito da SR/DNPM/ES. Não formular determinações, neste momento, ante o disposto no Acórdão 657/2012 – Plenário; e arquivar o presente processo, com base no art. 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU.

**1. Processo TC-042.174/2012-0 (REPRESENTAÇÃO)**

1.1. Interessado: Roberto Gil Leal Faria (889.618.007-44), Juiz da 3ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Espírito Santo
1.2. Unidade: Superintendência do Departamento Nacional de Produção Mineral no Espírito Santo (SR/DNPM/ES)
1.3. Relator: Ministro Raimundo Carreiro
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - ES (SECEX-ES).
1.6. Advogado constituído nos autos: não há.
1.7. Dar ciência deste Acórdão ao:
a) Juiz Federal Roberto Gil Leal Faria da Seção Judiciária do Espírito Santo;
b) Superintendência do Departamento Nacional de Produção Mineral no Espírito Santo;
c) Procuradoria da República no Estado do Espírito Santo; e
d) Controladoria Regional da União no Espírito Santo.

Ata n° 28/2013 – Plenário
Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária

**RELAÇÃO Nº 27/2013 – Plenário**
Relator – Ministro JOSÉ MÚCIO MONTEIRO

**ACÓRDÃO Nº 1961/2013 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, quanto ao processo a seguir relacionado, com fundamento nos arts. 8º, 10, § 1º, 12, inciso II, e 47 da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 143, inciso V, "g", 201, § 1º, 202, incisos II e III, e 252 do Regimento Interno/TCU e art. 43 da Resolução TCU 191/2006, ACORDAM em conhecer da presente representação e convertê-la em tomada de contas especial, autuando, para tanto, processo específico, constituído dos documentos que forem julgados necessários, bem como adotando as seguintes medidas:

**1. Processo TC-028.945/2012-3 (REPRESENTAÇÃO)**
1.1. Representante: Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias/TCU
1.2. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes/MT
1.3. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodovia).
1.6. Advogado constituído nos autos: não há
1.7. Autorizar a realização das citações e audiências propostas pela unidade técnica em sua instrução;
1.8. Dar ciência desta deliberação, bem como da instrução da unidade técnica, ao Ministério Público Federal e à Polícia Federal;
1.9. Encerrar estes autos mediante o apensamento definitivo ao processo de tomada de contas especial que vier a ser constituído.

Ata n° 28/2013 – Plenário
Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária

**RELAÇÃO Nº 30/2013 – Plenário**
Relatora – Ministra ANA ARRAES

**ACÓRDÃO Nº 1962/2013 - TCU - Plenário**

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno, em considerar cumpridas as determinações dos itens 1.5.1.1 e 1.5.1.2 do acórdão 2041/2009-Plenário e 1.8 do acórdão 694/2011-Plenário; em dar ciência ao Ministério da Saúde da continuidade dos atrasos nos pagamentos de prestadores de serviços pela Prefeitura Municipal de Cuiabá/MT, descumprindo o disposto no art. 37, inciso II, da Portaria 204/GM de 29/1/2007; e em apensar o processo ao TC 010.822/2010-0, como subsídio ao acompanhamento nele proposto.

**1. Processo TC-016.348/2011-7 (MONITORAMENTO)**
1.1. Classe de Assunto: V.
1.2. Interessado: Ministério da Saúde.
1.3. Unidade: Ministério da Saúde.
1.4. Relatora: ministra Ana Arraes.
1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso (Secex-MT).
1.7. Advogado: não há.
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

**ACÓRDÃO Nº 1963/2013 - TCU - Plenário**

Os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, de acordo com os pareceres emitidos nos autos e com fundamento no art. 235 do Regimento Interno, em não conhecer desta representação, ante a incompetência desta Corte de Contas para deliberar sobre os contratos 189/2004 (PP 099/2004) e 030/2005 (PP 025/2005), celebrados entre a Secretária de Estado de Saúde do Mato Grosso, por intermédio do Fundo Estadual de Saúde, com as empresas Aerocor Taxi Aéreo Ltda. e Abelha Taxi Aéreo Ltda., haja vista a ausência de recursos de origem federal nos pagamentos realizados; em encaminhar cópia do inteiro teor do TC 011.299/2006-1, bem como desta deliberação, ao Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso, para que adote as medidas que entender cabíveis acerca das supostas irregularidades apuradas nos referidos contratos; e em arquivar os autos, nos termos do art. 137 da Resolução TCU 191/2006 c/c o parágrafo único dos arts. 235 e 237 do Regimento Interno.

**1. Processo TC-015.847/2011-0 (REPRESENTAÇÃO)**
1.1. Classe de Assunto: VII.
1.2. Interessado: Governo do Estado de Mato Grosso (CNPJ 00.333.963/0001-07).
1.3. Unidade: Governo do Estado de Mato Grosso.
1.4. Relatora: ministra Ana Arraes.
1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.
1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Mato Grosso (Secex-MT).
1.7. Advogado: não há.
1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Ata n° 28/2013 – Plenário
Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária

**RELAÇÃO Nº 34/2013 – Plenário**
Relator – Ministro-Substituto AUGUSTO SHERMAN CAVALCANTI

**ACÓRDÃO Nº 1964/2013 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea “c”, e 243, todos do Regimento Interno, ACORDAM, por unanimidade, em fazer as determinações seguintes.

**1. Processo TC-033.999/2011-2 (MONITORAMENTO)**

1.1. Responsáveis: Luiz Alberto Maguito Vilela (070.745.571-53); Ricardo Fortunato de Oliveira (634.573.421-72)

1.2. Interessado: Secretaria de Controle Externo Em Goiás (00.414.607/0007-03)

1.3. Unidades: Prefeitura Municipal de Aparecida de Goiânia - GO; Prefeitura Municipal de Trindade - GO

1.4. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - GO (SECEX-GO).

1.7. Advogado constituído nos autos: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações:

1.8.1. Determinar à Caixa Econômica Federal que:

1.8.1.1 adote imediatamente, em relação ao contrato de repasse 0210404-16/2006, firmado com o município de Trindade/GO, as medidas administrativas cabíveis de forma a preservar o erário, instaurando, processo de tomada de contas especial, sob pena de responsabilidade solidária, no prazo de sessenta dias, devendo informar ao Tribunal acerca das providências adotadas e dos resultados alcançados, bem como do envio dos autos à Controladoria-Geral da União, se for o caso;

1.8.1.2 informe ao Tribunal, em relação ao contrato de repasse 0000347-75/2004, firmado com o mesmo município, o envio dos autos da respectiva tomada de contas especial à Controladoria-Geral da União.

1.8.2. Determinar à prefeitura de Aparecida de Goiânia/GO que:

1.8.2.1 conclua as adequações do projeto da maternidade custeada com recursos do Convênio 2754/2007, firmado entre a prefeitura e o Ministério da Saúde, e encaminhe a documentação ao referido órgão até 30 de novembro de 2013, noticiando ao Tribunal as providências adotadas;

1.8.2.2 encaminhe ao Tribunal, quando do término dos Contratos 035/1998, 444/2007 e 382/2008, firmados entre a prefeitura e as empresas GAE Construção & Comércio Ltda. e Goiás Construtora Ltda., cópia dos respectivos termos de rescisão, tão logo cada um deles forem subscritos;

1.8.3 Determinar à Prefeitura de Trindade/GO que encaminhe ao Tribunal, após o término do Contrato 414/2008, firmado entre a prefeitura e o Consórcio Central Engenharia Ltda./Construtora Hábil Ltda., cópia do respectivo termo de rescisão, tão logo for subscrito;

1.8.4 Determinar à Secex/GO que acompanhe, no bojo dos presentes autos, as providências especificadas nos itens da presente deliberação, e

1.8.5 Dar ciência desta deliberação ao Ministério da Saúde e às prefeituras de Aparecida de Goiânia/GO e de Trindade/GO.

**ACÓRDÃO Nº 1965/2013 - TCU - Plenário**

VISTOS e relacionados estes autos de representação com pedido de medida cautelar, formulado pela empresa Destak Serviços e Paisagismo Ltda., a respeito de possíveis irregularidades relacionadas ao Pregão Presencial 11/2013 realizado pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional em Sergipe (Senac/SE), com vistas à contratação de empresa especializada para prestação de serviços de limpeza e conservação no prédio sede do Senac/SE e seus anexos;

Considerando que a representação atende aos requisitos de admissibilidade previstos no art. 235 do Regimento Interno do TCU, c/c art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993;

Considerando que, consoante a Secex/SE, não ficaram caracterizados o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora* que motivassem a concessão de medida cautelar;

Considerando que, ainda consoante a unidade técnica, não há, em princípio, indícios de direcionamento do certame e que houve, com base nos elementos contidos nos autos, seleção da proposta mais vantajosa para a administração;

Considerando que, também consoante a unidade técnica, as falhas existentes são sanáveis, podendo ser corrigidas sem alteração da substância da proposta e do valor ofertado;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão de Plenário, por unanimidade, em:

a) conhecer da presente representação porquanto satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso I, do Regimento Interno do TCU, c/c art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

b) indeferir a medida cautelar requerida pela representante, tendo em vista a ausência dos pressupostos do *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, previstos no art. 276, *caput,* do Regimento Interno do TCU;

c) dar ciência ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial – Administração Regional em Sergipe (Senac/SE) de que a empresa Fênix Serviços Gerais Ltda., vencedora do Pregão Presencial 11/2013, deve dar cumprimento às obrigações contratuais assumidas e àquelas constantes da Convenção Coletiva de Trabalho 2013/2014 Ceac/Sindicese, notadamente em relação a:

c.1) pagamento de vale transporte e alimentação dos empregados da licitante vencedora no período de prestação dos serviços (26 dias/mês), de acordo com o previsto no edital;

c.2) pagamento do auxílio alimentação para o cargo de pintor; vez que não foi contemplado na proposta da empresa vencedora;

c.3) recolhimento dos encargos sociais e trabalhistas em relação à incidência do submódulo 4.1 sobre 13º salário e adicional de férias (submódulo 4.2, letra C), uma vez que esse item não foi contabilizado no quadro resumo de todos os cargos da empresa.

d) comunicar ao representante e ao Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial– Administração Regional em Sergipe (Senac/SE) desta decisão, e

e) arquivar os autos, nos termos do art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo de o Tribunal vir a analisar outros atos concernentes ao certame caso presentes motivos que justifiquem a medida.

**1. Processo TC-016.329/2013-9 (REPRESENTAÇÃO)**
1.1. Interessado: Senac - Administração Regional/SE
1.2. Órgão/Entidade: Senac - Administração Regional/SE
1.3. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti
1.4. Representante do Ministério Público: não atuou
1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - SE (SECEX-SE).
1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

Ata n° 28/2013 – Plenário
Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária

**RELAÇÃO Nº 25/2013 – Plenário**
Relator – Ministro-Substituto MARCOS BEMQUERER COSTA

**ACÓRDÃO Nº 1966/2013 - TCU – Plenário**

Vistos, relacionado e discutidos estes autos que versam sobre recurso de revisão interposto pelo Sr. Jerônimo Gadelha de Albuquerque Neto, ex-Prefeito do Município Abreu e Lima/PE, contra o

Acórdão 6.115/2009 (Peça 2, p. 115/116), mantido pelo Acórdão 3283/2010 (peça 2, p. 145), ambos da 2ª Câmara.

Considerando que, à vista dos elementos contidos nos autos não foram atendidos os requisitos específicos de admissibilidade estabelecido pelo art. 35 da Lei nº 8.443/1992;

Considerando que não foram apresentados fatos novos, mas sim alegações jurídicas, que, cumpre ressaltar, já foram amplamente discutidas no âmbito deste processo;

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, ante as razões expostas pelo Relator, por unanimidade, em não conhecer do presente recurso de revisão, por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 35 da Lei 8.443/92 c/c o art. 288 do RI/TCU, e indeferir o pedido de medida cautelar, dando-se ciência desta deliberação ao recorrente.

**1. Processo TC-011.467/2004-2 (RECURSO DE REVISÃO EM TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)**

1.1. Apensos: 013.333/2011-9 (COBRANÇA EXECUTIVA); 013.331/2011-6 (COBRANÇA EXECUTIVA)

1.2. Responsáveis: Jeronimo Gadelha de Albuquerque Neto (025.627.824-53); Prefeitura Municipal de Abreu e Lima - PE (08.637.373/0001-80)

1.3. Recorrente: Jeronimo Gadelha de Albuquerque Neto (025.627.824-53)

1.4. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde - MS; Prefeitura Municipal de Abreu e Lima - PE

1.5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, nos termos da Portaria da Presidência nº 186, de 29/07/2013.

1.6. Representante do Ministério Público: Procurador Sergio Ricardo Costa Caribé

1.7. Relator da deliberação recorrida: Ministro Raimundo Carreiro

1.8. Unidades Técnicas: Secretaria de Recursos (SERUR); Secretaria de Controle Externo - PE (SECEX-PE).

1.9. Advogado constituído nos autos: não há.

1.10. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

**ACÓRDÃO Nº 1967/2013 - TCU – Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Ordinária do Plenário, com fundamento no art. 27 da Lei 8.443/92, e na forma do art. 218 do RI/TCU, ACORDAM, por unanimidade, em dar quitação ao responsável Sr. Pedro Abílio Torres do Carmo, ante o recolhimento integral da multa que lhe foi imputada por meio do Acórdão 1537/2010-TCU-Plenário, de acordo com os pareceres emitidos nos autos:

Valor original da multa: R$ 10.000,00 Data de origem da multa: 30/6/2010

| Valor recolhido: (R$) | Data do recolhimento: |
|---|---|
| 2.336,20 | 28/02/2013 (peças 72 e 73) |
| 2.350,21 | 25/03/2013 (peças 74 e 75) |
| 2.361,26 | 30/04/2013 (peças 76 e 77) |
| 2.374,25 | 15/05/2013 (peça 78) |
| 2.383,05 | 18/06/2013 (peças 79 e 80) |

**1. Processo TC-017.194/2004-0 (TOMADA DE CONTAS ESPECIAL)**

1.1. Apensos: 004.336/2005-9 (SOLICITAÇÃO)

1.2. Responsáveis: Amaro Barreto da Rocha Klautau (038.997.802-72); Egesa Engenharia S.a. (consórcio Seabra-caleffi) (17.186.461/0001-01); Elmir Nobre Saady (000.205.162-15); Evandilson Freitas de Andrade (015.674.972-68); Haroldo Costa Bezerra (024.685.732-34); Maurício Hasenclever Borges (006.996.756-34); Pedro Abílio Torres do Carmo (013.211.292-20)

1.3. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (excluída); Entidades/órgãos do Governo do Estado do Pará; Secretaria de Estado de Transporte do Estado do Pará

1.4. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, nos termos da Portaria da Presidência nº 186, de 29/07/2013.

1.5. Representante do Ministério Público: Procurador Júlio Marcelo de Oliveira

1.6. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - PA (SECEX-PA).

1.7. Advogado constituído nos autos: não há.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

**ACÓRDÃO Nº 1968/2013 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea **a**, e 169, inciso V, do Regimento Interno/TCU, em arquivar o presente processo:

**1. Processo TC-022.782/2012-5 (ACOMPANHAMENTO)**

1.1. Interessado: Secretaria de Controle Externo em Goiás (Secex/GO).

1.2. Órgão/Entidade: Prefeitura Municipal de Aparecida de Goiânia/GO.

1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo em Goiás (Secex/GO).

1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

**ACÓRDÃO Nº 1969/2013 - TCU - Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, inciso V, alínea **e**, e 183, inciso I, alínea **d**, do Regimento Interno/TCU, em prorrogar o prazo, por mais 60 (sessenta) dias, a contar da ciência desta deliberação, para que o Conselho Federal de Engenharia e Agronomia cumpra a determinação constante do subitem 9.2.1 do Acórdão n. 2.964/2011 – Plenário:

**1. Processo TC-006.994/2012-1 (MONITORAMENTO)**

1.1. Interessado: Tribunal de Contas da União.

1.2. Órgão/Entidade: Conselho Federal de Engenharia e Agronomia (Confea).

1.3. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Energia e Comunicações (SefidEnerg).

1.6. Advogado constituído nos autos: não há.

1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

**ACÓRDÃO Nº 1970/2013 - TCU – Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Ordinária de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, inciso V, alíneas “a” e “c”, do Regimento Interno/TCU, em fazer as seguintes determinações e em adotar as seguintes medidas, de acordo com o parecer emitido pela Sefti:

**1. Processo TC-044.584/2012-1 (RELATÓRIO DE ACOMPANHAMENTO)**

1.1. Órgão/Entidade: Secretaria do Tesouro Nacional - MF

1.2. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, nos termos da Portaria da Presidência nº 186, de 29/07/2013.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI).

1.5. Advogado constituído nos autos: não há.

1.6. Determinar:

1.6.1. à Secretaria do Tesouro Nacional que:

1.6.1.1., em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência), e no Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I, no prazo de trinta dias a contar desta decisão, atualize o Plano Global do Projeto Novo Siafi, contendo no mínimo um cronograma que apresente os novos módulos a serem implantados e, para cada módulo, sua duração e custos estimados, à semelhança das orientações previstas no Cobit 5, prática de gestão BAI01.08 – *Plan Projects* (Planejar Projetos – tradução livre), e no PMBOK, dentre outras práticas de mercado;

1.6.1.2. em atenção ao disposto na Constituição Federal, art. 37, *caput* (princípio da eficiência), e no Decreto-Lei 200/1967, art. 6º, inciso I (Princípio do Planejamento), no prazo de trinta dias a contar desta decisão, elabore e encaminhe à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), deste Tribunal, plano de ação para descontinuar o antigo módulo Contas a Pagar e a Receber (CPR), contendo o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

1.6.2. ao Ministério da Fazenda que, em atenção ao art. 37, *caput*, da Constituição Federal (princípio da eficiência), no prazo de trinta dias a contar desta decisão, elabore e encaminhe à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti), deste Tribunal, plano de ação para implementação da medida arrolada no item 1.7.1. abaixo, contendo:

1.6.2.1. caso a implementação da recomendação seja considerada conveniente e oportuna, o prazo e o responsável (nome, cargo e CPF) pelo desenvolvimento das ações;

1.6.2.2. caso a implementação da recomendação não seja considerada conveniente ou oportuna, a justificativa da decisão;

1.6.3. à Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (Sefti) que autue um novo e específico processo para prosseguimento do acompanhamento do Projeto Novo Siafi, em atendimento ao item 9.1 do Acórdão 73/2009-TCU-Plenário.

1.7. Medidas:

1.7.1. recomendar ao Ministério da Fazenda que aperfeiçoe a atuação do Comitê Estratégico de Gestão por meio do acompanhamento do estado de projetos estratégicos, a exemplo do Projeto Novo Siafi, à semelhança das orientações previstas no Cobit 5, prática de gestão APO01.01 – *Define the Organisational Structure* (Definir a Estrutura Organização – tradução livre);

1.7.2. dar ciência à Secretaria do Tesouro Nacional:

1.7.2.1. acerca da ausência de detalhamento, nas ordens de serviço OS 2010-003, OS 2011-004, OS 2011-005, OS 2011-006, OS 2011-007 e OS 2011-008, dos cálculos que deram origem à valoração dos indicadores de níveis de serviço aplicáveis, previstos no Anexo “E” (Acordo de Níveis de Serviço) do Contrato 43.033/2009, o que afronta o estabelecido nas cláusulas 3ª, item 5, e 10ª, parágrafo 3º do respectivo contrato;

1.7.2.2. acerca da ausência de aplicação do indicador de nível de serviço relativo à qualidade dos produtos de construção, previsto no Anexo “E” (Acordo de Níveis de Serviço) do Contrato 43.033/2009, o que afronta o estabelecido nas cláusulas 3ª, item 5, e 10ª, parágrafo 3º do respectivo contrato;

1.7.2.3. acerca de impropriedades constatadas na aceitação dos produtos entregues nas ordens de serviço OS 2010-004 e OS 2011-009 pelo cálculo do valor a ser pago com base nas funcionalidades de software apresentadas em vez das funcionalidades validadas, como previsto no Anexo “C” (Critérios de Aceitação e Pagamento), item “Condições de Pagamento” do Contrato 43.033/2009, o que afronta o estabelecido nas cláusulas 3ª, item 5, e 10ª, parágrafo 3º do respectivo contrato;

1.7.3. dar ciência desta deliberação à Secretaria do Tesouro Nacional, à Secretaria Executiva do Ministério da Fazenda e ao Serviço Federal de Processamento de Dados; à Secretaria de Controle Externo da Fazenda (SecexFazenda) e à Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) deste Tribunal, para conhecimento;

1.7.4. Apensar em definitivo, com fulcro no art. 34 da Resolução TCU nº 191/2006, os presentes autos ao TC 010.751/2009-5.

**ACÓRDÃO Nº 1971/2013 - TCU – Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Ordinária de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento nos arts. 143, incisos III e V, “a”, 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, em não conhecer da representação por não preencher os requisitos de admissibilidade previstos no art. 113, § 1º da Lei 8.666/93, c/c os arts. 235 e 237 do Regimento Interno, tendo em vista que a defesa de interesses particulares, quando não associada a interesses públicos, não se insere no rol de competências deste Tribunal; indeferir, em consequência, o pedido de medida cautelar formulado pela empresa Top Lyne Serviços Auxiliares de Transporte Aéreo Ltda.; encaminhar cópia desta deliberação à representante e à Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero, promovendo-se, em seguida, o arquivamento dos autos, de acordo com o parecer da Selog:

**1. Processo TC-019.343/2013-2 (REPRESENTAÇÃO)**

1.1. Interessado: Top Lyne Serviços Auxiliares de Transporte Aéreo Ltda (09.195.665/0001-72)

1.2. Órgão/Entidade: Empresa Brasileira de Infra Estrutura Aeroportuária

1.3. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues

1.4. Representante do Ministério Público: não atuou

1.5. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).

1.6. Advogado constituído nos autos: João dos Santos Gomes Filho (OAB/DF 23.356). 1.7. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

**ACÓRDÃO Nº 1972/2013 - TCU – Plenário**

Os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Ordinária de Plenário, ACORDAM, por unanimidade, com fundamento no art. 143, incisos III e V, “a”, do Regimento Interno/TCU, c/c os arts. 63, *caput*, e 69, inciso II, da Resolução 191/2006, em conhecer, excepcionalmente, a presente documentação encaminhada pelo Diretor Geral do Dnit como solicitação, para, no mérito, deferir o pedido de suspensão do prazo de atendimento de questionamentos e determinações do TCU até que a greve geral dos servidores da autarquia seja encerrada e adotar a seguinte medida, promovendo-se, em seguida, o arquivamento do processo, de acordo com o parecer da SecobRodov:

**1. Processo TC-019.593/2013-9 (SOLICITAÇÃO)**

1.1. Órgão/Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - MT

1.2. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, nos termos da Portaria da Presidência nº 186, de 29/07/2013.

1.3. Representante do Ministério Público: não atuou

1.4. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodov).
1.5. Advogado constituído nos autos: não há.
1.6. Medida: alertar o Diretor-Geral do Dnit que tal medida não abrange eventuais demandas submetidas ao TCU que venham a exigir ação cautelar por parte deste tribunal.

Ata n° 28/2013 – Plenário
Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Por meio de apreciação unitária de processos, o Plenário proferiu os Acórdãos de nºs 1973 a 2006, a seguir transcritos e incluídos no Anexo III desta Ata, juntamente com os relatórios, votos ou propostas de deliberação em que se fundamentaram.

ACÓRDÃO Nº 1973/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.273/2013-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII - Representação (com medida cautelar e Agravo)
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessados: Associação Brasileira de Agências de Viagens do DF (00.510.024/0001-90); Eurexpress Turismo Ltda (03.600.863/0001-98); Roberto Conhago Tavares (026.929.702-25).
4. Entidade: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (vinculador).
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Advogados constituídos nos autos: José de Ribamar de Souza Nogueira (OAB/DF 7.579); Gilberto de Souza Pinheiro (OAB DF 23.463) e outros.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Representação formulada pela empresa Eurexpress Travel Ltda., em que questiona a vantajosidade e a economicidade da Instrução Normativa nº 7/2012 editada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), vigente desde 27/8/2012, que regulamenta a contratação de serviços de aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais no âmbito da Administração Pública Federal.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. conhecer da presente Representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII do RI/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
9.2. revogar a medida cautelar ratificada pelo Plenário do Tribunal em 6/3/2013, que suspendeu os efeitos da IN nº 7/2012 – SLTI;
9.3. conhecer do Agravo interposto pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MPOG) em face da Decisão do Relator que determinou a suspensão dos efeitos da IN nº 7/2012 – SLTI, preenchidos os requisitos do art. 289 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-lo prejudicado por perda de objeto;
9.4. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo ex-Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Sr. Delfino Natal de Souza;

9.5. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que:

9.5.1 avalie a conveniência e a oportunidade de rever as disposições da IN nº 7/2012, que regulamenta a contratação de prestação de serviços de aquisição de passagens aéreas na Administração Pública, a fim de inserir no referido normativo:

9.5.1.1. exigência de apresentação de planilhas de custos pelas empresas licitantes, assim como orientação aos pregoeiros para que verifiquem a exequibilidade das propostas ofertadas;

9.5.1.2. previsão de concessão de benefícios às agências de viagens que buscassem adquirir as passagens nas menores tarifas, tais como a aplicação de fatores de multiplicação das taxas fixas de acordo com o percentual de economia atingido, combinada com as ferramentas de controle necessárias;

9.5.2. que avalie a conveniência e a oportunidade de fazer constar do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), que está sendo desenvolvido pelo Serpro, as seguintes funcionalidades:

9.5.2.1. desenvolvimento de módulo que possa fazer a pesquisa de preços efetivamente praticados pelas companhias aéreas, em tempo real, de acordo com os parâmetros solicitados, tais como: cidade de origem e cidade de destino, data de partida da viagem e data de retorno da viagem assim como uma sugestão de horário de voo (MÓDULO BUSCADOR);

9.5.2.2. desenvolvimento de módulo que permita ao gestor setorial confirmar a utilização dos bilhetes adquiridos pela APF, assim como receber informações a respeito deste bilhete, tais como: datas e horários de partida, cancelamentos, alteração e preço (MÓDULO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS);

9.5.2.3. desenvolvimento de módulo que permita a gestão das faturas a serem pagas pelos órgãos, de acordo com as solicitações de emissão de bilhete e levando em consideração os cancelamentos e as remarcações que vierem a ocorrer (MÓDULO DE FATURAMENTO);

9.6. determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que promova estudos no sentido de avaliar a vantajosidade de contratar diretamente das companhias aéreas o fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais para a Administração Pública, informando ao Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, as conclusões;

9.7. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, ante as notícias de irregularidades praticadas nos contratos públicos de aquisição de passagens aéreas, avalie, em conjunto com a Controladoria-Geral da União, a situação e adote ações preventivas e corretivas, informando as conclusões e as medidas adotadas ao TCU, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias;

9.8. determinar à Agência Nacional de Aviação Civil, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que faça cumprir os artigos 6º e 8º, incisos VII, VIII e IX, da Resolução-ANAC 138/2010, exigindo que as companhias aéreas façam constar de seus cartões de embarque o valor da tarifa paga, conferindo transparência às compras de passagens aéreas para o consumidor final, informado ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, as providências adotadas;

9.9. determinar à Selog que monitore os itens 9.5, 9.6, 9.7 e 9.8 deste Acórdão, e apresente instrução conclusiva no prazo de 210 (duzentos de dez) dias.

9.10. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, para:

9.10.1. o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG);

9.10.2. o Ministério Público Federal, para subsidiar o Inquérito Civil Público/MPF nº 1.16.000.01203/2008-63);

9.10.3. a Controladoria-Geral da União (CGU);

9.10.4. a representante Eurexpress Travel Viagens e Turismo Ltda., CNPJ 03.600.863/0001-98, na pessoa de seu representante legal;

9.10.5. a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC);

9.10.6. o ex-Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Sr. Delfino Natal de Souza;

9.10.7. a Associação Brasileira de Agentes de Viagem (ABAV/DF) (CNPJ 00.510.024/0001-90), na pessoa de seu advogado Gilberto de Souza Pinheiro (OAB DF 23463);

9.10.8. o Sr. Roberto Conhago Tavares (CPF 026.927.702-25);

9.11. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1973-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1974/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.442/2013-0.
1.1. Apensos: 016.748/2013-1; 016.588/2013-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Desestatização
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessada: Agência Nacional de Transportes Terrestres - MT (04.898.488/0001-77).
4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres - MT.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, nos termos da Questão de Ordem apreciada na Sessão Extraordinária Reservada do Plenário de 3/7/2013, Ata 22/2013.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Transportes (SefidTrans) e Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodovia).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento deste processo de outorga de concessão para exploração de rodovias federais atinentes aos trechos rodoviários BR-262/ES/MG e BR-050/GO/MG.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU, combinado com o art. 3º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 46/2004, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. aprovar o primeiro estágio de acompanhamento do processo de outorga de concessão para exploração de rodovias federais atinentes aos trechos rodoviários BR-262/ES/MG e BR-050/GO/MG, respectivamente Lotes 2 e 4, integrantes da 3ª Etapa – Fase III do Programa de Concessões Rodoviárias Federais - Procrofe;

9.2. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/ o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que apresente, em 120 (cento e vinte) dias, estudo comprobatório quanto à robustez do método estatístico utilizado para o cálculo da sazonalidade e quanto à consistência das informações sobre o custo benefício de se realizar ou não a contagem de tráfego em mais de um período do ano;

9.3. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que estabeleça, nos Programas de Exploração das Rodovias e nas minutas de contrato, para o recebimento das obras de ampliação de capacidade e de restauração a serem entregues, um valor máximo para o índice de Irregularidade Longitudinal que seja inferior ao limite superior admitido para as fases de restauração e manutenção;

9.4. determinar ao Ministério dos Transportes para que, conjuntamente com a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no Lote 2 da BR-262/ES/MG, e nos futuros lotes a serem concedidos, inclua indicadores de avaliação funcional e estrutural do pavimento nos níveis contidos no Programa de Exploração da Rodovia da Agência Reguladora, como critérios de recebimento das obras de melhorias nos contratos não assinados, a cargo do DNIT e que, posteriormente, serão incorporados pela concessionária;

9.5. dar ciência desta deliberação à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério dos Transportes, à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, à Empresa de Planejamento e Logística - EPL e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; e

9.6. Restituir os autos à Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Transporte (SefidTransporte) para que prossiga no acompanhamento do processo de outorga de concessão dos trechos rodoviários BR 262 ES/MG e BR 050 GO/MG, conforme disposto na IN TCU 46/2004.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1974-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1975/2013 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-029.026/2011-3.

2. Grupo: II; Classe de Assunto: VII – Representação.

3. Interessado: Advocacia-Geral da União.

4. Entidade: Município de Palmas/TO.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secex/TO.

8. Advogado constituído nos autos: Carlos Antônio do Nascimento, OAB/TO n. 1.555; Airton Peasson, OAB/PR n. 20.391.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação formulada pela Advocacia-Geral da União, acerca de supostas irregularidades ocorridas na condução da Tomada de Preços n. 005/2007 pelo Município de Palmas/TO.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, conhecer desta Representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. aplicar ao Sr. Gilberto Turcato de Oliveira, CPF 648.107.040-68, a multa do art. 58, inciso

II, da Lei n. 8.443/1992, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida a que se refere o subitem anterior, caso não atendida a notificação;

9.4. com fundamento no art. 60 da Lei n. 8.443/1992, declarar o Sr. Melquisedeque Correa, CPF 689.713.201-25, e as Sras. Silmara Previdi Olandoski, CPF 429.140.359-34, e Maria do Socorro Pereira Rocha Peruffo, CPF 320.913.709-91, inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 05 (cinco) anos, a contar da data de publicação deste Acórdão;

9.5. declarar a inidoneidade da empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda., CNPJ 80.590.045/0001-00, para licitar com a Administração Pública Federal pelo prazo de 05 (cinco) anos, nos termos do art. 46 da Lei n. 8.443/1992;

9.6. determinar ao Município de Palmas/TO que nas próximas licitações e contratos delas decorrentes custeados com recursos federais:

9.6.1. designe formalmente o representante da administração para acompanhar e fiscalizar a execução de avenças, bem como o seu substituto se for o caso, nos termos do disposto no art. 67, **caput**, da Lei n. 8.666/1993;

9.6.2. somente admita a subcontratação parcial da obra, serviço ou fornecimento quando prevista no edital e no contrato, estando neles estabelecidos os limites admissíveis, em cada caso, pela Administração, nos termos do art. 72 da Lei n. 8.666/1993;

9.6.3. não permita a participação, direta ou indiretamente, na licitação ou na execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários, do autor do projeto básico ou executivo seja pessoa física seja jurídica, conforme vedação expressa do art. 9º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993;

9.6.4. não exija comprovação de que o empregado possua vínculo empregatício com a empresa licitante na fase de habilitação por meio de Carteira de Trabalho e Previdência Social assinada, bastando para tanto a existência de contrato de prestação de serviços, nos termos dos Acórdãos ns. 597/2007 e 1.843, ambos do Plenário;

9.7. encaminhar cópia deste Acórdão, do Relatório e do Voto que o sustentam, à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria da República no Estado de Tocantins, com vistas a subsidiar a Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa impetrada pelo Ministério Público Federal (Processo n. 0004999-46.2011.4.01.4300);

9.8. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, após o seu trânsito em julgado, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para as providências necessárias à atualização do registro da empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda. no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf;

9.9. determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, no prazo de 30 (trinta) dias, informe ao Tribunal acerca das medidas adotadas com vistas ao cumprimento do subitem 9.8 retro;

9.10. arquivar estes autos.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1975-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO 1976/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.406/2009-6.

2. Grupo I – Classe IV – Prestação de Contas de 2008.

3. Responsáveis: Daniel Viana (CPF 002.482.231-00), Humberto Tannús Junior (CPF 167.058.231-00), Instituto Euvaldo Lodi (CNPJ 01.647.296/0001-08), Ismael Gonçalves Numes (CPF 348.826.696-68), Ivan da Glória Teixeira (CPF 160.156.571-20), Jair Antonio Meneguelli (CPF 326.768.838-87), Nalva Oliveira Resende (CPF 301.830.571-04), Orizomar Araújo Siqueira (CPF 040.148.041-00), Paulo Afonso Ferreira (CPF 117.159.951-04), Paulo Vargas (CPF 037.237.201-53), Pedro Alves de Oliveira (CPF 021.568.811-20), Samuel Alves Silva (CPF 278.423.121-68), Waldyr O Dwyer (CPF 003.046.201-06) e Wilson de Oliveira (CPF 095.954.731-20).

4. Unidade: Serviço Social da Indústria – Departamento Regional de Goiás – Sesi/GO.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

6. Representante do Ministério Público: procurador Júlio Marcelo de Oliveira.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás – Secex/GO.

8. Advogado: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de prestação de contas relativa ao exercício de 2008 do Serviço Social da Indústria – Departamento Regional de Goiás – Sesi/GO.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, em:

9.1. preliminarmente à análise do mérito desta prestação de contas, instaurar incidente de uniformização de jurisprudência, com fulcro no artigo 91 do Regimento Interno desta Corte;

9.2. determinar à Secretaria das Sessões a constituição de volume anexo aos presentes autos, do qual constarão as manifestações relativas ao mérito da uniformização de jurisprudência sob comento;

9.3. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, aos responsáveis;

9.4. determinar o retorno destes autos ao gabinete da relatora, para adoção das providências a seu cargo.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1976-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1977/2013 - TCU – Plenário

1.Processo nº TC-044.312/2012-1

2. Grupo II, Classe de Assunto: VII – Administrativo

3. Interessado: Tribunal de Contas da União.

4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: Não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação (SecobEdificação).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos este processo administrativo constituído com vistas a uniformizar procedimentos de fiscalização atinentes a objetos executados mediante o regime de empreitada por preço global, de maneira a apresentar diretrizes e orientar os auditores deste Tribunal sobre o tema.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Segecex que oriente às unidades técnicas desta Corte a observarem as seguintes disposições em suas fiscalizações de obras e serviços de engenharia executadas sob o regime de empreitada por preço global, a serem aplicadas de acordo com as circunstâncias de cada caso concreto:

9.1.1. a escolha do regime de execução contratual pelo gestor deve estar fundamentada nos autos do processo licitatório, em prestígio ao definido no art. 50 da Lei 9.784/99;

9.1.2. os instrumentos convocatórios devem especificar, de forma objetiva, as regras sobre como serão realizadas as medições, a exemplo de pagamentos após cada etapa conclusa do empreendimento ou de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra, em atendimento ao que dispõe o art. 40, inciso XIV, da Lei 8.666/93;

9.1.3. a empreitada por preço global, em regra, em razão de a liquidação de despesas não envolver, necessariamente, a medição unitária dos quantitativos de cada serviço na planilha orçamentária, nos termos do art. 6º, inciso VIII, alínea 'a', da Lei 8.666/93, deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras;

9.1.4. nas situações em que, mesmo diante de objeto com imprecisão intrínseca de quantitativos, tal qual asseverado no item 9.1.3. supra, se preferir a utilização da empreitada por preço global, deve ser justificada, no bojo do processo licitatório, a vantagem dessa transferência maior de riscos para o particular – e, consequentemente, maiores preços ofertados – em termos técnicos, econômicos ou outro objetivamente motivado, bem assim como os impactos decorrentes desses riscos na composição do orçamento da obra, em especial a taxa de BDI – Bonificação e Despesas Indiretas;

9.1.5. a proposta ofertada deverá seguir as quantidades do orçamento-base da licitação, cabendo, no caso da identificação de erros de quantitativos nesse orçamento, proceder-se a impugnação tempestiva do instrumento convocatório, tal qual assevera o art. 41, § 2º, da Lei 8.666/93;

9.1.6. alterações no projeto ou nas especificações da obra ou serviço, em razão do que dispõe o art. 65, inciso I, alínea 'a', da Lei 8.666/93, como também do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, repercutem na necessidade de prolação de termo aditivo;

9.1.7. quando constatados, após a assinatura do contrato, erros ou omissões no orçamento relativos a pequenas variações quantitativas nos serviços contratados, em regra, pelo fato de o objeto ter sido contratado por "preço certo e total", não se mostra adequada a prolação de termo aditivo, nos termos do ideal estabelecido no art. 6º, inciso VIII, alínea "a", da Lei 8.666/93, como ainda na cláusula de expressa concordância do contratado com o projeto básico, prevista no art. 13, inciso II, do Decreto 7.983/2013;

9.1.8. excepcionalmente, de maneira a evitar o enriquecimento sem causa de qualquer das partes,

como também para garantia do valor fundamental da melhor proposta e da isonomia, caso, por erro ou omissão no orçamento, se encontrarem *subestimativas ou superestimativas relevantes nos quantitativos da planilha orçamentária*, poderão ser ajustados termos aditivos para restabelecer a equação econômico-financeira da avença, situação em que se tomarão os seguintes cuidados:

9.1.8.1. observar se a alteração contratual decorrente não supera ao estabelecido no art. 13, inciso II, do Decreto 7.983/2013, cumulativamente com o respeito aos limites previstos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/93, estes últimos, relativos a todos acréscimos e supressões contratuais;

9.1.8.2. examinar se a modificação do ajuste não ensejará a ocorrência do "jogo de planilhas", com redução injustificada do desconto inicialmente ofertado em relação ao preço base do certame no ato da assinatura do contrato, em prol do que estabelece o art. 14 do Decreto 7.983/2013, como também do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal;

9.1.8.3. avaliar se a correção de quantitativos, bem como a inclusão de serviço omitido, não está compensada por distorções em outros itens contratuais que tornem o valor global da avença compatível com o de mercado;

9.1.8.4. verificar, nas superestimativas relevantes, a redundarem no eventual pagamento do objeto acima do preço de mercado e, consequentemente, em um superfaturamento, se houve a retificação do acordo mediante termo aditivo, em prol do princípio guardado nos arts. 3º, caput c/c art. 6º, inciso IX, alínea "f"; art. 15, § 6º; e art. 43, inciso IV, todos da Lei 8.666/93;

9.1.8.5. verificar, nas subestimativas relevantes, em cada caso concreto, a justeza na prolação do termo aditivo firmado, considerando a envergadura do erro em relação ao valor global da avença, em comparação do que seria exigível incluir como risco/contingência no BDI para o regime de empreitada global, como também da exigibilidade de identificação prévia da falha pelas licitantes – atenuada pelo erro cometido pela própria Administração –, à luz, ainda, dos princípios da vedação ao enriquecimento sem causa, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do dever de licitar, da autotutela, da proporcionalidade, da economicidade, da moralidade, do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e do interesse público primário;

9.1.9. avaliar a conveniência e a oportunidade de, em seu relatório de fiscalização, propor ao Colegiado, com base no art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, recomendação à jurisdicionada, para que, doravante, inclua nos editais cláusula a estabelecer, de forma objetiva, o que será objeto de aditamentos durante a execução da avença, bem como a definição do que venha a ser *"subestimativas ou superestimativas relevantes"*, a que se refere o subitem 9.1.8 supra, como, por exemplo, o estabelecimento de percentuais de tolerância quantitativa admitida em cada item do orçamento que torne descabida a celebração de aditivo, como, ainda, a necessidade de que a imprecisão se refira a serviço materialmente relevante do empreendimento (avaliado de acordo com a metodologia ABC), em prestígio ao princípio da segurança jurídica, como ainda do art. 6º, inciso VIII, alínea "a" c/c art. 47, art. 49 e art. 65, inciso II, alínea "d", todos da Lei 8.666/93;

9.2. nos contratos executados mediante o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicam-se, no que couber, os entendimentos expressos nesta decisão, por força do disposto no art. 2º, inciso II; art. 8º, § 1º; art. 39; art. 45, inciso I, alínea "b" e art. 63, todos da Lei 12.462/2011, como também no Acórdão 1.510/2013-Plenário, mormente no que se refere à necessidade de estabelecer uma matriz de riscos, a explicitar as exatas responsabilidades e encargos a serem assumidos pelos particulares – inclusive no que se refere a erros quantitativos;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e ao Conselho Nacional de Justiça, para que informe aos demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal e do Poder Judiciário o inteiro teor desta decisão;

9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1977-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho

ACÓRDÃO Nº 1978/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC-007.109/2013-0
2. Grupo II, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SecobEdif
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pela Secob-Edificação nas obras de adequação do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto do Galeão, empreendimento inscrito na matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de 2014.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. determinar à Infraero, com base no artigo 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:
9.1.1. faça valer as exatas consequências estipuladas no contrato 0035-EG/2012/0061, pactuado com a empresa Fernandes & Terruggi Consultores Associados Ltda-EPP, no que concerne ao atraso na entrega do objeto avençado, mormente no que se refere à potencial multa a ser aplicada, garantido à contratada o prévio contraditório, em obediência ao que dispõe os arts. 66; 67, § 1º; 69, 70 e 86, todos da Lei 8.666/93 c/c art. 39 da Lei 12.462/2011;
9.1.2. caso decorram custos ou prejuízos ao erário decorrentes da mora na entrega dos projetos pela empresa Fernandes & Terruggi Consultores Associados Ltda-EPP, promova as medidas necessárias para o respectivo ressarcimento ao erário dessas despesas pela projetista, inclusive por meio de tomada de contas especial própria, nos termos do art. 8º, caput, da Lei 8.443/92, caso exauridas as medidas administrativas para recuperação do prejuízo;
9.2. determinar à Infraero que, com base no nos termos do art. 65, inciso II, alínea ‘b’ da Lei 8.666/1993, adote as medidas necessárias à repactuação do contrato de forma a alterar o regime de execução para empreitada por preço unitário, observadas as seguintes condições:
9.2.1. devem ser expurgadas eventuais superestimativas na proposta da contratada que tenham compensado a aceitação do regime de empreitada global, que por sua natureza contém imprecisões intrínsecas nos quantitativos;
9.2.3. deve-se assegurar que o preço final do contrato no regime de medições unitárias não seja superior àquele decorrente da continuidade do contrato no regime originalmente pactuado (empreitada global);
9.2.4. caso haja a necessidade de incluir serviços novos ao contrato, seu preço deve ser menor ou igual aos balizados pelo Sinapi ou do Sicro, conforme o caso, adaptados, no que couber, à realidade local de execução do empreendimento, observado, ainda, a manutenção do desconto inicialmente pactuado com relação ao preço base da licitação;
9.3. notificar à Infraero, com base no art. 179, § 6º, do Regimento Interno do TCU, que:

9.3.1. nas empreitadas por preços globais, os instrumentos convocatórios devem especificar, de forma objetiva, as regras sobre como serão realizadas as medições, a exemplo de pagamentos após cada etapa conclusa do empreendimento ou de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra, em atendimento ao que dispõe o art. 40, inciso XIV, da Lei 8.666/93;

9.3.2. a empreitada por preço global, em regra, em razão de a liquidação de despesas não envolver, necessariamente, a medição unitária dos quantitativos de cada serviço na planilha orçamentária, nos termos do art. 6º, inciso VIII, alínea 'a', da Lei 8.666/93, deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras;

9.3.3. a execução física do contrato 014-EG/2012/0061 está incompatível com o cronograma físico-financeiro previsto, evidenciando atraso na obra, com possibilidade de impactos negativos no evento Copa do Mundo de 2014, caso não recuperados os prazos até então ultrapassados;

9.3.4. não obstante o ritmo lento das obras ensejarem a dilação do prazo contratual – e consequentemente maiores gastos com "administração local" e "manutenção do canteiro" pagos mês a mês –, avalie os custos efetivos dessas rubricas orçamentárias, em razão de o pequeno número de frentes de trabalho eventualmente exigirem menores encargos mensais;

9.4. recomendar à Infraero, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que institua, como regra contratual, o pagamento dos serviços relacionados à "administração local" e à "manutenção do canteiro de obras" vinculado e proporcional ao andamento físico da obra, tal qual julgado no Acórdão 3.103/2010-Plenário, de modo a tanto estimular a eficiência da contratada como reduzir o risco de pagamentos a maior dessas rubricas, em comparação com os encargos efetivamente incorridos pelo particular;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam:

9.5.1. à Infraero;

9.5.2. ao Ministério do Esporte

9.5.3. ao Ministério Púbico Federal, na pessoa dos Procuradores da República Athayde Ribeiro Costa e José Alfredo de Paula Silva;

9.5.4. ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal; e

9.5.5. ao Presidente da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e ao Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

9.6. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1978-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1979/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC-007.432/2013-5
2. Grupo II, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SecobEdificações
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria realizado pela SecobEdificações nas obras de reforma e ampliação do Terminal de Passageiros TPS-1 do Aeroporto de Manaus-AM, empreendimento inscrito na matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de 2014.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Infraero, com base no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência, encaminhe a este Tribunal a documentação comprobatória das medidas adotadas para a elisão das seguintes irregularidades constatadas na execução do Contrato 095-EG/2011/0025, tendente à execução de obras e serviços de engenharia para reforma, adequação e ampliação do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto Internacional Eduardo Gomes, em Manaus/AM:

9.1.1. disparidade dos quantitativos medidos e efetivamente executados nos serviços de impermeabilização e execução do pavimento em concreto (itens 13.1.2.2 e 13.1.5.3 do orçamento);

9.1.2. pagamento dos serviços de guindastes (itens 1.2.1.5 e 1.2.1.6 do orçamento);

9.2. determinar à SecobEdificações que:

9.2.1. avalie o adequando cumprimento do item 9.1 supra;

9.2.2. levando em conta o disposto no item 9.2 do Acórdão 1.227/2012-Plenário, examine a responsabilidade dos gestores da Infraero identificadas no âmbito do Contrato 095-EG/2011/0025, em razão da antecipação de pagamentos, pagamento por serviços não executados, descompasso físico da obra com relação aos desembolsos financeiros e execução de serviços de forma dissociada à especificação do encargo (aluguel de equipamentos), todos em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64;

9.2.3. cumprido o item 9.2.2 supra, com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/93, empreenda as audiências devidas;

9.3. autorizar à SecobEdificações, com base no art. 157, caput, do Regimento Interno do TCU, a realizar as diligências e inspeções necessárias para concluir acerca da viabilidade do término da obra anteriormente à Copa do Mundo de 2014;

9.4. notificar a Infraero, com base no art. 179, § 6º, do Regimento Interno do TCU, acerca das seguintes irregularidades constatadas no decorrer da auditoria:

9.4.1. falhas na fiscalização, decorrente de omissões na verificação das armaduras nos elementos contratuais da edificação;

9.4.2 descumprimento de cláusulas contratuais, como a verificação dos limites para subcontratações e a substituição do profissional responsável pela obra;

9.5. encaminhar cópia desta decisão, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam:

9.5.1. à Infraero;

9.5.2. ao Ministério do Esporte;

9.5.3. ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;

9.5.4. ao Presidente da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados; ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; e ao Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal;

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1979-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1980/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-012.119/2012-1
2. Grupo I, Classe de Assunto V- Relatório de Acompanhamento
3. Entidade: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
4. Interessado: Tribunal de Contas da União (SecexEstataisRJ)
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: SecexEstataisRJ; SecobEdificações
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. ACÓRDÃO:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento com o objetivo de acompanhar a operação de crédito relativa ao projeto de reforma e adequação do Estádio Mário Filho – Maracanã, a ser celebrada entre o BNDES e o Estado do Rio de Janeiro, e que se insere no esforço para realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator em:
9.1. comunicar o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e o Governo do Estado do Rio de Janeiro, no que se refere à operação de crédito pactuada destinada a financiar a reforma e adequação do Estádio Maracanã, que, após o exame das alterações no projeto executivo e de seu respectivo orçamento, pactuadas até o 10º Termo Aditivo, até o momento, não foram encontradas pelo TCU irregularidades capazes de obstar a transferência de recursos para o empreendimento;
9.2. comunicar o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro que a análise empreendida por esta Corte nos serviços pactuados até o 10º Termo Aditivo ao contrato de execução da obra, em razão das limitações da presente fiscalização, dentre as quais a impossibilidade do acompanhamento *pari passu* e *in loco* dos trabalhos efetivamente executados, em termos da competência constitucional desta Corte, que não se avaliaram as exatas quantidades e produtividades de todos os serviços pactuados via termo aditivo, a exemplo do seguinte:
9.2.1. recuperação estrutural;
9.2.2. descarga de entulho da obra;
9.2.3. locação de plataforma telescópica;
9.2.4. estrutura metálica;
9.2.5. transporte de material de qualquer natureza;
9.2.6. descarga de entulho;

9.2.7. locação de plataforma pantográfica;
9.2.8. aluguel de escoramento tubular;
9.3. determinar à SecexEstataisRJ que prossiga com o acompanhamento das ações do BNDES para financiar a reforma do Estádio do Maracanã, no âmbito do Programa PróCopa Arenas, apresentando relatório final conclusivo acerca da regularidade do empréstimo;
9.4. encaminhar cópia desta decisão, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam:
9.4.1. ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;
9.4.2. ao Governo do Estado do Rio de Janeiro;
9.4.3. ao Ministério do Esporte;
9.4.4. ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro;
9.4.5. ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;
9.4.6. ao Presidente da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e ao Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal; e
9.5. arquivar os correntes autos.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1980-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1981/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.496/2013-1.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Órgãos/Entidade: Prefeitura Municipal de Itaubal - AP; Prefeitura Municipal de Laranjal do Jari - AP; Prefeitura Municipal de Oiapoque - AP; Superintendência Estadual da Funasa no Amapá.
4. Interessado: Secretaria do TCU no Estado do Amapá - Secex/AP.
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - AP (Secex-AP).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pela Secex-AP, com o objetivo de obter informações acerca dos projetos e condições de implementação dos termos de compromisso firmados entre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa – e municípios do Amapá, na área de saneamento básico.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. notificar à Fundação Nacional de Saúde, com base no art. 179, § 6º, do Regimento Interno do TCU, sobre as falhas apontadas em exame preliminar dos convênios TC/PAC 0035/2012 – SIAFI 672398, TC/PAC 0025/2012 – SIAFI 672399 e TC/PAC 0432/2011 – SIAFI 669567, firmados entre a Funasa e os municípios amapaenses de Laranjal do Jari, de Oiapoque e de Itaubal;

9.2. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam:

9.2.1. à Funasa;

9.2.2. à Prefeitura Municipal de Laranjal do Jari;

9.2.3. à Prefeitura Municipal de Oiapoque;

9.2.4. à Prefeitura Municipal de Itaubal;

9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1981-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1982/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC-015.237/2011-7

2. Grupo II, Classe de Assunto V – Relatório de Acompanhamento

3. Entidade: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES

4. Interessado: Tribunal de Contas da União (SecexEstataisRJ)

5. Relator: Ministro Valmir Campelo

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidade Técnica: SecexEstataisRJ

8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento da operação de crédito relativa à construção da Arena das Dunas, em Natal/RN, formalizada entre o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e Arena das Dunas Concessão e Eventos S.A., que se insere no esforço para realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. comunicar o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte que, nos termos do item 9.2 do Acórdão 3.270/2011-Plenário, caso haja alguma irregularidade no contrato de Parceria Público-Privada pactuado com a Arena das Dunas Concessão e Eventos S.A. que, **a seu juízo**, tenha gravidade suficiente para ensejar a interrupção do fluxo de recursos que irriga a concessão, cientifique formalmente o BNDES sobre tal situação, anexando à comunicação a respectiva decisão da Corte Estadual que venha a deliberar objetivamente pela paralisação;

9.2. determinar à SecexEstataisRJ, com base no art. 157, caput c/c art. 241 do Regimento Interno do TCU que dê continuidade ao acompanhamento do contrato de empréstimo do BNDES relativo à Arena das Dunas, em Natal/RN;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam:

9.3.1. ao BNDES;

9.3.2. ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte;

9.3.3. ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte;

9.3.4. ao Ministério do Esporte;

9.3.5. à Controladoria Geral da União;

9.3.6. ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;

9.3.7. ao Presidente da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e ao Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal;

9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1982-28/13-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1983/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.280/2013-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria (Fiscobras 2013).
3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional.

3.2. Responsáveis: Luiz Antônio Ehret Garcia (820.696.201-82); Otto Zittlau (288.194.469-87).

4. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit); Ministério dos Transportes (MT) (vinculador).
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodov).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Relatório de Auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, que tem por objeto as obras de construção da BR-158/MT - trecho Divisa PA/MT - Ribeirão Cascalheira - Lote 1, Contrato 147/2009, rescindido em 9/5/2012, bem como do Edital 150-2013-11, o qual contempla as obras remanescentes do Contrato 147/2009.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam:

9.1.1. ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit);

9.1.2. ao Ministério dos Transportes (MT);

9.1.3. à Semenge S.A Engenharia e Empreendimentos;

9.2. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1983-28/13-P.

13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1984/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.282/2013-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria (Fiscobras 2013).
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional.
3.2. Responsáveis: Luiz Antônio Ehret Garcia (820.696.201-82); Otto Zittlau (288.194.469-87).
4. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit); Ministério dos Transportes (MT) (vinculador).
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodov).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Relatório de Auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, que tem por objeto as obras de construção da BR-158/MT - Divisa PA/MT - Ribeirão Cascalheira. Trecho inicial: km 69,14 - Final: km 135,13, relativos ao Contrato 148/2009 - Lote 2.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam:
9.1.1. ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit);
9.1.2. ao Ministério dos Transportes (MT);
9.2. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1984-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1985/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.283/2013-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria (Fiscobras 2013).
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional ()

3.2. Responsáveis: Luiz Antônio Ehret Garcia (820.696.201-82); Otto Zittlau (288.194.469-87).
4. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit); Ministério dos Transportes (MT) (vinculador).
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodov).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Relatório de Auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, que tem por objeto as obras de construção da BR-158/MT - Divisa PA/MT - Ribeirão Cascalheira. Trecho Inicial: km 135,13 - Final: km 201,16, relativos ao Contrato 149/2009-11 - Lote 3.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam:
9.1.1. ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit);
9.1.2. ao Ministério dos Transportes (MT);
9.2. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1985-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1986/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.774/2012-3.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Representação
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Responsáveis: Aaba Comércio de Equipamentos Médicos Ltda. (80.392.566/0001-45); Antônio Bordin Neto (780.956.709-87); Barigui Veículos Ltda. (79.763.884/0007-81); CMP Rocha & Cia Ltda. - Me (01.715.670/0001-57); Ciro Frare (003.237.489-53); Cláudia Mara Portes Rocha (961.005.837-04); Dismael Ribas Caldas de Almeida (729.026.479-72); Divesa - Distribuidora Curitibana de Veículos Ltda. (76.567.874/0001-97); Emanuelli Ribas de Almeida (026.659.869-22); Mário José Tkatchuk (747.877.729-53); Phillippe Tkatchuk (114.137.439-00); Reven Bus Revendedora de Ônibus Ltda. (04.804.694/0001-70); Vânia Terezinha Zacarias Frare (338.624.949-34).
4. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde.
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Advogados constituídos nos autos: Neudi Fernandes (OAB/PR 25051); Rodrigo Muniz Santos (OAB/PR 22918); Osman de Santa Cruz (OAB/PR 4242); Neusa Maria Garanteski (OAB/PR 25668),

e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação autuada por força do item 9.10 do Acórdão 1147/2011 - Plenário em que se apura a responsabilidade das empresas envolvidas nas fraudes às licitações verificadas na 'Operação Sanguessuga',

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Representação, com fundamento nos arts. 235 e 237, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. acolher as justificativas da empresa Divesa – Distribuidora Curitibana de Veículos Ltda. (CNPJ: 76.567.874/0001-97), e de seus respectivos sócios-administradores;

9.3. acolher parcialmente as justificativas das empresas CMP Rocha & Cia Ltda. (CNPJ: 01.715.670/0001-5) e Barigui Veículos Ltda. (CNPJ: 079.763.884/007-81), e de seus respectivos sócios-administradores;

9.4. declarar a inidoneidade, com fundamento no artigo 46 da Lei 8.443/1992, das empresas Reven Bus Revendedora de Ônibus Ltda. (CNPJ: 04.804.694/0001-70) e AABA Comércio de Equipamentos Médicos Ltda. (CNPJ: 80.392.566/0001-45), para participar de licitação que utilize recursos públicos federais por um período de cinco anos;

9.5. comunicar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre as declarações de inidoneidade do item 9.4;

9.6. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

9.6.1. adote as providências necessárias à efetivação do registro desta decisão no âmbito do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf);

9.6.2. desenvolva mecanismo, no âmbito do Sicaf, que permita o cruzamento de dados de sócios e/ou de administradores de empresas que tenham sido declaradas inidôneas e de empresas fundadas pelas mesmas pessoas, ou por parentes, até o terceiro grau, que demonstrem a intenção a participar de futuras licitações;

9.6.3. oriente todos os órgãos/entidades do Governo Federal, caso nova sociedade empresária tenha sido constituída com o mesmo objeto e por qualquer um dos sócios e/ou administradores de empresas declaradas inidôneas, após a aplicação dessa sanção e no prazo de sua vigência, nos termos do o art. 46 da Lei 8.443/92, a adotar as providências necessárias à inibição de sua participação em licitações, em processo administrativo específico, assegurado o contraditório e a ampla defesa a todos os interessados;

9.7. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados para ciência.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1986-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1987/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.246/2012-4.

2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Representação

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Biomédica - Esteves & Anjos Ltda. Epp (02.704.301/0001-21); Carlos Magno Manhone (588.361.877-49); Catarina Victorino (437.017.951-34); Delta Veículos Especiais Ltda. (05.373.696/0001-15); Eduardo Rodrigues Alves (690.136.241-20); José Gilberto Manhone (393.814.207-34); José Thomaz de Oliveira Neto (325.508.399-00); João Carlos Santos da Silva (483.254.147-15); Marco André Esteves dos Anjos (751.604.207-20); Medpress Medicamentos e Serviços Ltda. (01.796.217/0001-12); Nv Rio Comércio e Serviços Ltda. (00.734.576/0001-82); Politec 520 Produtos e Serviços Médicos Ltda. - Me (01.076.922/0001-45); Renata Cortese de Oliveira (513.164.559-04); Robson Rodrigues Alves (326.895.511-87); Rui Eduardo Sano Laurindo (931.725.241-91); Sinal Verde Turismo Ltda. (00.213.001/0001-14); Sinomar Martins Camargo (072.506.901-59); Torino Comercial de Veículos Ltda. (02.416.362/0001-93).

4. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde (FNS)

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).

8. Advogados constituídos nos autos: Daniele Izaura S. Cavallari Rezende (OAB/MT 6.057); André Francisco Siqueira (OAB/RJ: 116.808); Douglas Ramos Alves Costa (OAB/RJ 143.910); Rui Eduardo Sano Laurindo (OAB/MT 10.128) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação autuada por força do item 9.10 do Acórdão 1147/2011 - Plenário em que se apura a responsabilidade das empresas envolvidas nas fraudes às licitações verificadas na 'Operação Sanguessuga',

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Representação, com fundamento nos arts. 235 e 237, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. considerar revel, nos termos do art.179, § 6º, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92, a empresa Delta Veículos Especiais Ltda.;

9.3. acolher as justificativas das empresas Biomédica - Esteves & Anjos Ltda. EPP (CNPJ: 02.704.301/0001-21), N. V. Rio Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ: 00.734.576/0001- 82), Politec 520 Produtos e Serviços Médicos Ltda. ME (CNPJ: 01.076.922/0001-45), Sinal Verde Turismo Ltda. (CNPJ: 00.213.001/0001-14) e Medpress Medicamentos e Serviços Ltda. (CNPJ: 01.796.217/0001-12), e de seus respectivos sócios-administradores;

9.4. declarar a inidoneidade, com fundamento no artigo 46 da Lei 8.443/1992, das empresas Torino Comercial de Veículos Ltda. (CNPJ: 02.416.362/0001-93) e Delta Veículos Especiais Ltda. (CNPJ: 05.373.696/0001-15), para participar de licitação que utilize recursos públicos federais por um período de cinco anos;

9.5. comunicar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre as declarações de inidoneidade do item 9.4;

9.6. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

9.6.1. adote as providências necessárias à efetivação do registro desta decisão no âmbito do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf);

9.6.2. desenvolva mecanismo, no âmbito do Sicaf, que permita o cruzamento de dados de sócios e/ou de administradores de empresas que tenham sido declaradas inidôneas e de empresas fundadas pelas mesmas pessoas, ou por parentes, até o terceiro grau, que demonstrem a intenção a participar de futuras licitações;

9.6.3. oriente todos os órgãos/entidades do Governo Federal, caso nova sociedade empresária tenha sido constituída com o mesmo objeto e por qualquer um dos sócios e/ou administradores de empresas declaradas inidôneas, após a aplicação dessa sanção e no prazo de sua vigência, nos termos do o art. 46 da Lei 8.443/92, a adotar as providências necessárias à inibição de sua participação em licitações, em processo administrativo específico, assegurado o contraditório e a ampla defesa a todos os interessados;

9.7. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados para ciência.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1987-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1988/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 045.141/2012-6.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: Antônio César Gonçalves Borges (113.076.840-68); Carlos Augusto da Cunha Tavares (301.989.330-53); Luiz Vicente Borsa Aquino (333.526.400-25); Maria Inês de Castro Rosa (213.691.006-04); Paulo Ricardo Alves Oliveira (540.126.780-00); Paulo Roberto Daltoé (057.488.440-87).
4. Entidade: Hospital Escola da Universidade Federal de Pelotas - UFPEL.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - RS (Secex-RS).
8. Advogado constituído nos autos: não há.
9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no Hospital Escola (HE) da Universidade Federal de Pelotas – UFPEL, para avaliar a regularidade da aquisição de materiais farmacológicos, hospitalares e laboratoriais, no período de janeiro de 2010 a dezembro de 2012,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 determinar, com fulcro no art. 43, II da Lei nº 8.443/92, a audiência dos responsáveis a seguir nominados, para que apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa para os fatos indicados:

9.1.1 Antônio César Gonçalves Borges, ex-Reitor da FUPEL, Élio Paulo Zonta, ex-Pró-Reitor Administração, Sérgio Luiz dos Santos Nascimento, no exercício da Reitoria, e Paulo Roberto Daltoé, Diretor Presidente da FAU, quanto à celebração e execução do Contrato 50/2011, firmado entre essas instituições, com as seguintes irregularidades:

9.1.1.1 objeto contratual desconforme com o estipulado pelo art. 3º da Lei nº 12.349/2010 (“*apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, inclusive na gestão administrativa e financeira estritamente necessária à execução desses projetos”)*;

9.1.1.2 ausência de previsão de prestação de contas por parte da FAU e de movimentação dos recursos financeiros em conta bancária específica;

9.1.1.3 previsão de gasto inadequado e dissociado da realidade;

9.1.1.4 não cumprimento das recomendações emanadas da Procuradoria da UFPEL, mediante os Pareceres nºs 169/2011 e 515/2011;

9.1.1.5 ausência de acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos transferidos à FAU;

9.1.1.6 afronta a determinações expedidas por este Tribunal, anteriormente à data de assinatura do contrato, no sentido de regularizar os procedimentos envolvidos na regulação da execução de projetos pela FAU, mormente os Acórdãos nºs 2.731/2008, 599/2008 e 872/2011;

9.1.1.7 realização, pela FAU, de requisições genéricas à universidade, sem qualquer detalhamento dos gastos;

9.1.2 Antônio César Gonçalves Borges, ex-Reitor da FUPEL; Carlos Augusto da Cunha Tavares, ex-Diretor Geral do HE; Luiz Vicente Borsa Aquino, Diretor Executivo da FAU; e Paulo Roberto Daltoé, Diretor Presidente da FAU, quanto às seguintes irregularidades na administração do Hospital Escola:

9.1.2.1 ausência de dimensionamento dos gastos com materiais farmacológicos, hospitalares e laboratoriais, bem assim de planejamento das aquisições, acarretando excessivas compras sem licitação;

9.1.2.2 elevado volume de aquisições sem licitação com preços superiores aos adquiridos mediante licitação;

9.1.3 Carlos Augusto da Cunha Tavares, ex-Diretor Geral do HE; Luiz Vicente Borsa Aquino, Diretor Executivo da FAU; Maria Inês de Castro Rosa, Gerente Administrativo Financeiro da FAU e responsável pelo almoxarifado; Paulo Ricardo Alves Oliveira, Responsável Compras/Supervisor de Compras da FAU, quanto:

9.1.3.1 a realização de compras diretas de medicamentos e de materiais hospitalares por preços superiores aos registrados em atas de registros de preços em vigor e com saldos disponíveis para compra, acarretando em aquisições antieconômicas;

9.1.3.2 aquisições por preços bastante distintos para o mesmo produto em datas próximas, com possíveis atos antieconômicos;

9.1.3.3 realização de compras diretas por dispensa de licitação por preços superiores às melhores cotações e pela ausência de justificativas para tais procedimentos, em afronta aos dispositivos legais e com possível aquisição antieconômica;

9.1.3.4 ausência de processos devidamente instruídos das compras diretas, por dispensa de licitação, sem pareceres jurídicos, e sem as razões para a escolha do fornecedor e do preço contratado, em descumprimento aos arts. 26 e 38 da Lei 8.666/93 e aos art. 2º e 3º Lei 8.958/1994;

9.1.3.5 significativas diferenças de estoque em 23 itens de um total de 25 analisados, indicando a ausência de fidedignidade nas informações do sistema, a vulnerabilidade do almoxarifado, com possíveis desvios de medicamentos e a deficiência na administração e no planejamento das aquisições;

9.1.3.6 ausência de atesto de recebimento nas notas fiscais dos produtos adquiridos e de aplicação de sanções a fornecedores por descumprimento contratual.

9.2 determinar, com fulcro no art. 43, I, a Lei nº 8.443/92, à Fundação Universidade Federal de Pelotas e à Fundação de Apoio Universitário que:

9.2.1 desenvolvam métodos eficientes para a crítica e pesquisa de preços dos materiais a serem adquiridos, estabelecendo procedimento padronizado de forma a possibilitar juízo crítico dos valores levantados, evitando compras por preços destoantes e antieconômicos em datas próximas devido a não utilização da melhor negociação disponível;

9.2.2 instruam, nas aquisições diretas, processos devidamente compostos dos requisitos previstos nos art. 26 e 38 da Lei 8.666/93 e dos art. 2º e 3º Lei 8.958/1994;

9.2.3 atentem para estabelecimento de rotinas, fluxos de trabalho e metas com vistas ao bom planejamento das aquisições, com adoção do modelo de ponto de pedido, de forma a evitar o desabastecimento do estoque e compras por dispensa de licitação;

9.2.4 promovam, em relação às aquisições de medicamentos, materiais hospitalares e laboratoriais, estudos e diagnósticos das necessidades do Hospital Escola e adotem ações gerenciais para seu atendimento, buscando, inclusive, adequar a orçamentação da UFPEL, para que as compras sejam nela centralizadas, mediante licitação, com economicidade e utilização eficiente dos recursos humanos;

9.2.5 desenvolvam, com vistas à formação adequada dos preços referenciais, métodos eficientes de pesquisa de preços, com o estabelecimento de procedimento padronizado, para possibilitar a formação de juízo crítico dos valores levantados, com a desconsideração dos preços destoantes e a consulta de outros referenciais de preços, a exemplo de atas de registro de preço de outras entidades ou órgãos da administração pública e da própria UFPEL;

9.2.6 atentem, nas aquisições de medicamento, inclusive por dispensa, para o teto máximo de valor, que deverá ter como referência a tabela CMED, publicada pela ANVISA;

9.2.7 apurem, previamente ao pagamento dos medicamentos, se no preço contratado está sendo aplicada a isenção ou redução de alíquota de ICMS no Rio Grande do Sul, de acordo com os convênios CONFAZ e Regulamento do ICMS no RS;

9.2.8 atentem para que as aquisições de medicamentos e de materiais hospitalares e laboratoriais sejam realizadas, em regra, mediante a utilização dos saldos disponíveis nas atas de registros de preço;

9.2.9 realizem licitações para atender as necessidades de insumos do Hospital Escola, com quantitativos fundamentados em indicadores de gestão;

9.2.10 efetuem compras diretas conforme preceitua a Lei 8.666/1993, bem assim atentem para o que dispõe essa lei para o parecer jurídico que as embasa;

9.2.11 adotem, com fulcro no art. 15, I, da Lei 8.666/1993, a mesma codificação para os materiais adquiridos para o Hospital Escola, de preferência os códigos do SIASG, com vistas a facilitar a execução de procedimentos licitatórios;

9.2.12 realizem a devida classificação dos materiais laboratoriais, utilizando, preferencialmente, os códigos do SIASG, com vistas a possibilitar a aquisição via procedimento licitatório;

9.2.13 instaurem procedimentos e registros de recebimento e de aceitação dos materiais adquiridos, identificando os responsáveis pela ação;

9.2.14 justifiquem, nos processos relativos às aquisições diretas, as escolhas dos fornecedores e dos preços pagos;

9.3 determinar à Fundação Universidade Federal de Pelotas que:

9.3.1 promova a efetiva fiscalização dos recursos transferidos à Fundação de Apoio Universitário, mediante o Contrato 50/2011;

9.3.2 adote as medidas necessárias para garantir a fidedignidade das informações do histórico de consumo dos medicamentos e materiais hospitalares e laboratoriais, exigindo que a Fundação de Apoio Universitário proceda à manutenção corretiva e evolutiva do Sistema de Almoxarifado e a capacitação dos funcionários que o utilizam;

9.3.3 promova, em relação às sanções a serem aplicadas aos fornecedores por descumprimento contratual, a instituição de rotinas, fluxos e normatizações;

9.3.4 providencie a anotação, em registro próprio, de todas as ocorrências relacionadas com a execução dos contratos ou atas de registros de preços, por fornecedor, e a regularização das faltas observadas nesta auditoria.

9.4 recomendar à Fundação Universidade Federal de Pelotas e à Fundação de Apoio Universitário que:

9.4.1 considerem a substituição do sistema informatizado de controle e gerenciamento de estoque por outro mais moderno, com ferramentas de gestão e alertas automáticos dos itens que precisam ser comprados por ARP em vigor ou que necessitam iniciar nova licitação;

9.4.2 instaurem, no almoxarifado central, um setor de expedição, responsável pela conferência da movimentação do estoque, pelo controle de entrada e saída de pessoal, com instalação de guarda volumes na entrada do depósito, eliminando o trânsito sem controle de pessoas.

9.5 recomendar à UFPEL que exija da FAU a devida estrutura física e de pessoal para propiciar melhores controles no processo de aquisição e controle de medicamentos e materiais laboratoriais e hospitalares.

9.6 determinar à Secex/RS que monitore o cumprimento da presente deliberação.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1988-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator), José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1989/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.517/2010-7.

1.1. Apenso: 025.957/2010-4

2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria

3. Responsáveis: André Luiz Costa Ferreira (621.664.171-91); Deise Silva Torres Souza (631.395.701-63); Laércio Coelho Pina (545.363.911-34); Luiz Antonio Pagot (435.102.567-00); Luiz Antônio Ehret Garcia (820.696.201-82); Orlando Fanaia Machado (789.624.046-72); Rui Barbosa Egual (361.213.046-34); Hideraldo Luiz Caron (323.497.930-87); Alex Peres Mendes Ferreira (406.658.527-20) e Nilton de Brito(140.470.121-49).

4. Órgão: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit (MT).

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodov).

8. Advogados constituídos nos autos: Regina Schmitt, OAB/RS 58.372; Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, OAB/DF 6.546; Jaques Fernando Reolon, OAB/DF 22.885 e Renata Arnaut Araújo Lepshch, OAB/DF 18.641.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Relatório de Auditoria realizada nas obras de manutenção de trechos rodoviários da BR-364/MT, a cargo do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit, no âmbito do Fiscobras de 2010.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 aplicar ao Sr. Rui Barbosa Egual, ex-Superintendente Regional do Dnit no Mato Grosso, a multa prevista no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 268, inciso II do Regimento Interno/TCU, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, acrescida dos devidos

encargos legais da data do presente acórdão até a data do efetivo pagamento, se for quitada após o vencimento, em razão dos seguintes fatos:

9.1.1 superfaturamento de serviços integrantes da recuperação do acostamento do Contrato 377/2009, decorrente do pagamento por serviços previstos no contrato que não foram executados, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64;

9.1.2 realização de parte das obras referentes ao Contrato 15/2008 sem que houvesse empresa supervisora contratada, em afronta ao art. 67 da Lei 8.666/93, contribuindo para a ocorrência de irregularidades no citado contrato.

9.2 aplicar aos Sr^es^ Laércio Coelho Pina e Orlando Fanaia Machado, responsáveis pela aprovação do projeto executivo da obra referente ao Contrato 15/2008, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 268, inciso II do Regimento Interno/TCU, no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais), fixando prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, acrescidas dos devidos encargos legais da data do presente acórdão até a data do efetivo pagamento, se forem quitadas após o vencimento, pela aprovação do projeto com sobrepreço no serviço de pré-misturado à quente;

9.3 determinar ao Dnit que, expirado o prazo previsto nos itens 9.1 e 9.2 acima, efetue, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto parcelado da dívida dos responsáveis em folha de pagamento, observado o limite previsto no art. 46, § 1º, da Lei 8.112/90;

9.4 autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a cobrança judicial das dívidas caso não seja possível o desconto em folha de pagamento a que se refere o item anterior;

9.5. autorizar, ainda, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, nos termos do artigo 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, desde que solicitado pelo responsável antes da remessa do processo para cobrança judicial, fixando o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência sobre cada uma dos encargos legais devidos, na forma da legislação em vigor, e alertando aos responsáveis que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

9.6 determinar ao Dnit que:

9.6.1 avalie a ocorrência de possível descumprimento contratual que enseje a aplicação de penalidades ao Consórcio Contécnica/Engefoto/Unidec, no âmbito do Contrato 240/2007, em razão das diversas irregularidades detectadas neste processo referentes aos Contratos 377/2009 e 653/2009;

9.6.2 revise a Instrução de Serviço/DG/Dnit nº 05, de 15/05/2008, de modo a estabelecer que o critério de pagamento das contratações, no âmbito do programa Crema 1ª Etapa, se restrinja aos serviços efetivamente executados pelas contratadas, possibilitando as adequações de projeto necessárias, nos termos do art. 65, inciso I, da Lei 8.666/93, estendendo tal determinação, inclusive, para o programa Crema 2ª Etapa;

9.6.3 adote as medidas administrativas necessárias para a consolidação do estorno dos seguintes valores:

9.6.3.1 R$ 1.588.611,26 (um milhão, quinhentos e oitenta e oito mil e seiscentos e onze reais e vinte e seis centavos) (referência: maio/2008), referente à inadequação dos preços unitários dos serviços de CBUQ com polímero e CBUQ-reperfilamento no âmbito do Contrato 377/2009;

9.6.3.2 R$ 944.774,07 (referência: maio/2008) (novecentos e quarenta e quatro mil e setecentos e setenta e quatro reais e sete centavos), referente a superfaturamento do serviço de CBUQ, no âmbito do Contrato 653/2009;

9.6.4 adote as medidas administrativas necessárias para recuperar aos cofres do Dnit a quantia de R$ 169.361,10 (cento e sessenta e nove mil e trezentos e sessenta e um reais e dez centavos) (ref. jan/2008), referente ao superfaturamento apurado no serviço de pré-misturado a quente do Contrato

15/2008, decorrente do sobrepreço neste serviço em relação ao valor de referência do Sicro, utilizando-se, se preciso for, da garantia estipulada no art. 56 da Lei 8.666/1993;

9.6.5 avalie o comportamento estrutural do segmento da rodovia BR-364/MT correspondente ao Contrato 653/2009, de modo a detectar possíveis defeitos decorrentes de falhas na execução dos serviços, e caso identifique problemas em função dessa desconformidade, acione a empresa executora, nos termos do art. 66 e art. 73, §2º da Lei 8.666/1993 e art. 618 do Código Civil;

9.6.6 encaminhe ao TCU, no prazo de 60 dias, as providências tomadas em relação às determinações contidas nos subitens anteriores e no item 9.3;

9.6.7 realize extrações de corpos de prova no 3º segmento do Contrato 15/2008, de forma a obter uma amostragem probabilística que permita a realização de inferência estatística sobre a conformidade das espessuras executadas nas camadas de PMQ e concreto para esse segmento;

9.6.8 comunique a este Tribunal o início do levantamento determinado no subitem anterior, com antecedência mínima de 20 dias, de modo a possibilitar o acompanhamento dos trabalhos pelo TCU;

9.6.9 encaminhe ao TCU os resultados dessas extrações no prazo de 90 dias;

9.6.10 abstenha-se de efetuar o recebimento definitivo da obra referente ao Contrato 15/2008, previsto no art. 73 da Lei 8.666/1993, enquanto não forem concluídas as devidas avaliações acerca dos serviços de restauração executados no 3º segmento do Contrato 15/2008 por parte deste Tribunal;

9.7 dar ciência ao Dnit que foi detectada a liberação do tráfego no trecho da BR-364/MT, referente ao Contrato 653/2009, sem a implantação de sinalização horizontal, ainda que provisória, em afronta ao art. 88 da Lei 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro)

9.8 determinar à Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodov), com fundamento no art. 47 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c o art. 252 do Regimento Interno/TCU, que constitua processos específicos de Tomada de Contas Especial relativos aos Contratos 15/2008, 377/2009 e 653/2009, que deverão contemplar os débitos referentes aos itens apontados a seguir, com a citação dos responsáveis também relacionados abaixo:

9.8.1 Contrato 15/2008: superfaturamento decorrente do pagamento pela execução de serviços de PMQ e de pavimento de concreto portland com espessuras inferiores às previstas em projeto;

9.8.1.1 Srª Deise Silva Torres Souza, fiscal do contrato, por ter atestado as medições dos referidos serviços;

9.8.1.2 Sr. Nilton de Brito, Superintendente Regional do Dnit, entre 9/6/2010 a 18/8/2011, por ter deixado de tomar medidas administrativas necessárias para recompor o débito apurado referente à execução dos citados serviços, mesmo diante das evidências acerca da amplitude e materialidade das irregularidades constatadas por este Tribunal, conforme Acórdão 282/2011-Plenário, de 9/2/2011;

9.8.1.3 Sr. Luiz Antônio Ehret Garcia, Superintendente Regional do Dnit, a partir de 3/10/2011, por ter realizado pagamentos indevidos e ter deixado de tomar medidas administrativas necessárias para recompor o débito apurado referente à execução dos citados serviços, mesmo diante das evidências acerca da amplitude e materialidade das irregularidades constatadas por este Tribunal, conforme Acórdão 282/2011-Plenário, de 9/2/2011;

9.8.1.4 Delta Construções S/A, empresa executora do Contrato 15/2008, por ter recebido os pagamentos superfaturados referentes a tais serviços;

9.8.2 Contrato 377/2009

9.8.2.1 superfaturamento decorrente do pagamento pelos serviços de transporte de CAP 50/70 com polímero e de emulsão asfáltica RR-2C com distâncias de transporte superestimadas;

9.8.2.1.1 Srª Deise Silva Torres Souza, fiscal do contrato, por ter atestado as medições dos referidos serviços;

9.8.2.1.2 Sres Laércio Coelho Pina, Orlando Fanaia Machado e Luiz Antônio Ehret Garcia, por terem aprovado o projeto básico contendo preços unitários superestimados para os mencionados serviços;

9.8.2.1.3 Consórcio STE/Dynatest, formado pelas empresas STE Serviços Técnicos de Engenharia S.A (líder) e Dynatest Engenharia Ltda. (membro), por ter elaborado o projeto básico contendo preços unitários superestimados para os mencionados serviços;

9.8.2.1.4 Consórcio Contécnica/Engefoto/Unidec, formado pelas empresas Contécnica Consultoria Técnica Ltda. (líder), Engefoto Engenharia e Aerolevantamentos S/A (membro) e Unidec Engenharia Consultiva Ltda. (membro), por ter atestado as medições, na qualidade de supervisor das obras;

9.8.2.1.5 Cavalca Construções e Mineração Ltda., empresa executora do Contrato 377/2009, por ter recebido os pagamentos superfaturados referentes a tais serviços;

9.8.2.2 superfaturamento decorrente da aquisição dos insumos “CAP 50/70” e “CAP 50/70 com polímero”, pagos a uma taxa acima da que foi realmente empregada;

9.8.2.2.1 Sr^es^ Luiz Antônio Pagot, Hideraldo Luiz Caron e Alex Peres Mendes Ferreira pela aprovação das regras do Programa Crema-1ª Etapa, que possibilitaram o pagamento por serviços não executados;

9.8.2.2.2 Cavalca Construções e Mineração Ltda., empresa executora do Contrato 377/2009, por ter recebido os pagamentos superfaturados referentes a tais serviços;

9.8.3 Contrato 653/2009;

9.8.3.1 superfaturamento decorrente da aquisição do insumo “CAP 50/70”, pago a taxas acima das que foram realmente empregadas;

9.8.3.1.1 Sr^es^ Luiz Antônio Pagot, Hideraldo Luiz Caron e Alex Peres Mendes Ferreira pela aprovação das regras do Programa Crema-1ª Etapa, que possibilitaram o pagamento por serviços não executados;

9.8.3.1.2 Redram Construtora de Obras Ltda., empresa executora do contrato, por ter recebido os pagamentos superfaturados referentes a tais serviços;

9.8.3.2 superfaturamento decorrente do pagamento por serviço de “aquisição de RR-1C”, quando a empresa contratada usou efetivamente o insumo RR-2C, com custo inferior;

9.8.3.2.1 Sr. André Luiz Costa Ferreira, fiscal do contrato, por ter atestado as medições dos referidos serviços;

9.8.3.2.2 Redram Construtora de Obras Ltda., empresa executora do contrato, por ter recebido os pagamentos superfaturados referentes a tais serviços;

9.8.3.3 superfaturamento decorrente dos serviços de transporte de materiais betuminosos com distâncias de transporte superestimadas;

9.8.3.3.1 Sr. André Luiz Costa Ferreira, fiscal do contrato, por ter atestado as medições dos referidos serviços;

9.8.3.3.2 Laércio Coelho Pina, Orlando Fanaia Machado e Luiz Antônio Ehret Garcia, por aprovarem o projeto básico contendo preços unitários superestimados para os mencionados serviços;

9.8.3.3.3 Redram Construtora de Obras Ltda., empresa executora do contrato, por ter recebido os pagamentos superfaturados referentes a tais serviços;

9.8.3.4 superfaturamento no serviço de CBUQ;

9.8.3.4.1 Sr. André Luiz Costa Ferreira, fiscal do contrato, por ter atestado as medições dos referidos serviços;

9.8.3.4.2 Redram Construtora de Obras Ltda., empresa executora do contrato, por ter recebido os pagamentos superfaturados referentes a tais serviços

9.9 determinar à Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodov) que, nas Tomadas de Contas Especiais mencionadas no item acima, atente para os seguintes aspectos:

9.9.1 em relação à TCE referente ao Contrato 15/2008, caso a medida determinada no subitem 9.6.4 não seja efetivamente implementada, o valor de R$ 169.361,10 deverá ser incluído no débito;

9.9.2 quanto à TCE referente ao Contrato 653/2009, caso a medida determinada no subitem 9.6.3.2 seja efetivamente implementada, o valor de R$ 944.774,07 deverá ser abatido do débito relativo ao superfaturamento no serviço de CBUQ;

9.9.3 no que tange à TCE referente ao Contrato 377/2009, caso a medida determinada no subitem 9.6.3.1 seja efetivamente implementada, a diferença entre tal valor (R$ 1.588.611,26) e o débito apontado referente ao superfaturamento no serviço de CBUQ (R$ 1.425.523,13) deverá ser utilizado como crédito na TCE (referência maio/2008). Se a medida não for efetivamente implementada, o montante de R$ 1.425.523,13 deverá ser incluído no débito.

9.9.4 cada processo de TCE deverá ser constituído por cópia das peças constantes deste processo que tenham relação com o respectivo contrato tratados em cada processo, inclusive os "elementos adicionais de defesa" e "memoriais" (peças 65 e 66), apresentados pela a Srª Deise Silva Torres Souza e pelo Sr. Alex Peres Mendes Ferreira.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1989-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1990/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC 016.372/2013-1
2. Grupo I – Classe II – Solicitação do Congresso Nacional (SCN)
3. Unidades: Ministério do Esporte, Estado do Rio de Janeiro, Município do Rio de Janeiro/RJ e Comitê Organizador dos Jogos Pan-americanos Rio-2007 S/C Ltda. (CO-RIO)
4. Interessado: Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex/RJ)
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), encaminhada pelo Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, Senador Cyro Miranda, a partir de requerimento de informações feito pelo Senador Álvaro Dias acerca do relatório final do TCU sobre a apreciação das contas dos XV Jogos Pan-Americanos (Peça 1).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 71, inciso VII, da Constituição Federal, 38, inciso II, da Lei 8.433/1992, e 232, inciso III, do Regimento Interno, c/c os arts. 3º, II e 4º, I, **b** da Resolução TCU 215/2008, em:

9.1. conhecer da presente Solicitação de Informação;

9.2. encaminhar ao Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal cópia do Acórdão 2.101/2008-TCU-Plenário, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam;

9.3. considerar integralmente atendida a presente solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 17, inciso I, da Resolução TCU 215/2008;

9.4. nos termos do art. 17**, caput,** da Resolução-TCU 215/2008, dar ciência da presente deliberação, encaminhando cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Senador Álvaro Dias, autor do Requerimento 24/2013-CE;

9.5 arquivar os presentes autos, nos termos do art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008, após a realização das comunicações determinadas.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1990-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1991/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC 033.665/2010-9 (processo eletrônico)
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Monitoramento.
3. Responsável: Francisco Bello Galindo Filho (CPF 724.565.408-59).
4. Unidade: Município de Cuiabá/MT.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/MT.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento destinado a verificar o cumprimento das determinações endereçadas ao Município de Cuiabá/MT mediante Acórdão 2.166/2010-Plenário.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:
9.1. considerar não cumpridos os subitens 1.6.1, 1.6.1.1, 1.6.1.2, 1.6.1.3 e 1.6.2 do Acórdão 2.166/2010-Plenário e, tendo em vista a inexistência de justificativa plausível para esse descumprimento, aplicar ao Sr. Francisco Bello Galindo Filho a multa prevista no art. 58, inciso IV e § 1º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea a, da Lei Orgânica do TCU, c/c o art. 214, inciso III, alínea a, de seu Regimento Interno, o recolhimento, com recursos próprios, da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, acrescida dos encargos legais devidos a contar da data desta deliberação, caso venha a ser paga após ter-se esgotado o prazo ora estipulado;
9.2. tendo em vista o longo tempo decorrido desde a conclusão dos serviços cuja verificação foi determinada pelo Acórdão 2.166/2010-Plenário, abster-se de reiterar ao Município de Cuiabá/MT as determinações ora consideradas não cumpridas;
9.3. encaminhar cópia do presente processo ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e ao Ministério Público daquele ente federativo, para que adotem as providências que entenderem cabíveis em relação ao fato de a Prefeitura de Cuiabá ter assinado termo de rescisão contratual para o Lote 3 (Contrato 020/2008) no qual se compromete a pagar à contratada os serviços glosados pela Caixa Econômica Federal a título de escoramento, entre outros serviços também glosados pela mandatária da União por não terem sido executados.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1991-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1992/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC 043.321/2012-7.
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Responsável: Yuri Tasso Duarte Queiroz Pinto, Diretor Presidente da Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte.
4. Entidades: Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte – Caern, Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal.
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias – SecobHidro.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias – SecobHidro, abrangendo a Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte – Caern, a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal, com o objetivo de verificar as obras de implantação do Sistema Adutor Santa Cruz do Apodi/Mossoró, naquele Estado, nos termos do Acórdão 2.382/2011 – TCU – Plenário, bem como verificar o cumprimento das determinações constantes do Acórdão 2.672/2011, do mesmo Colegiado.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. determinar à Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte – Caern que, ao realizar licitação para execução de obras e serviços ou para aquisição de bens com recursos federais, adote providências no sentido de não incorrer nas irregularidades constatadas no Edital da Concorrência 128/2012, consistentes em:
9.1.1. ausência, no orçamento base de licitação, de composições de custos unitários para alguns dos serviços previstos no instrumento convocatório, em desacordo, pois, com os termos do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993 e com a jurisprudência deste Tribunal;
9.1.2. existência de cláusula de habilitação restritiva à competitividade, consubstanciada na exigência de quantitativo mínimo de serviço superior a 50% do montante previsto para a obra, em desacordo com o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, nos arts. 3º, §1º, inciso I, e 30, §1º, da Lei 8.666/1993 e na jurisprudência deste Tribunal;
9.2. alertar o Presidente da Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte – Caern que o descumprimento da determinação ora formulada pelo Tribunal poderá ensejar a aplicação àquele dirigente da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992.

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam à Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (Caern), à Caixa Econômica Federal, ao Ministério das Cidades e à Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte;

9.4. enviar, também, cópia desta deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e

9.5. determinar o arquivamento do presente processo.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1992-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1993/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.932/2011-0
1.1. Apenso: TC 009.763/2007-7
2. Grupo I - Classe I - Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial
3. Recorrente: Gilberto Massucheto, fiscal da obra (CPF 161.036.619-00)
4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado
7. Unidades Técnicas: Serur e Secex-PR
8. Advogados constituídos nos autos: Adriano Daleffe (OAB/PR 20.619), Felipe Mendonça Montenegro (OAB/PR 52.570), Higor Luciano Prado Fonseca (OAB/DF 19.976), Mariana Carvalho Pozenato Martins (OAB/PR 36.532), Mariana Pirih da Silva (OAB/PR 59.275) e Paulo Vinícius de Barros Martins Junior (OAB/PR 19.608)

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, agora em fase de recurso de reconsideração contra o Acórdão 2.091/2012 - Plenário, alterado pelo o Acórdão 3.032/2012 - Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 32, inciso I e 33 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer do recurso de reconsideração interposto por Gilberto Massucheto para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se os termos do Acórdão 2.091/2012 - Plenário, alterado pelo Acórdão 3.032/2012 - Plenário;

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1993-28/13-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro (Relator) e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1994/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.422/2012-1
2. Grupo I, Classe V – Relatório de Auditoria (Fiscalização de Orientação Centralizada)
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodovia)
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria que consolida a fiscalização de orientação centralizada em projetos de obras rodoviárias, realizada pelo Tribunal entre março e junho de 2012, na qual se buscou avaliar a qualidade dos projetos de algumas rodovias de responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 169, inciso V, e 250, incisos II e III, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1 determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que, em futuros projetos de obras rodoviárias:

9.1.1 adote metodologia de análise técnica que contemple a obrigatoriedade de apresentação, por parte das empresas projetistas, dos seguintes elementos, referentes aos estudos topográficos e aos projetos de terraplenagem de rodovias:

9.1.1.1. levantamento topográfico completo do projeto executivo em arquivos digitais com extensão DWG, caso se utilize o software AutoCAD, ou em arquivos com extensão DSO, caso se utilize o software Topograph;

9.1.1.2. arquivos digitais relativos aos pontos do terreno primitivo, extraídos diretamente dos equipamentos utilizados nos levantamentos topográficos;

9.1.2. elabore normatização definindo as situações em que cada método de dimensionamento de pavimentos deve ser empregado, bem como detalhando os parâmetros a serem utilizados para essas análises;

9.1.3. adote procedimento padronizado que preveja a análise combinada dos custos de aquisição e transporte dos materiais betuminosos (CAP- 50/70, CAP-AB-08, CM-30, RR-C, dope e óleo combustível 1A), buscando a opção econômica e tecnicamente mais viável;

9.1.4. exija das empresas projetistas o correto dimensionamento dos tubos de concreto para bueiros nos projetos de drenagem, observando a relação existente entre a altura do aterro sobre esses dispositivos e a quantidade de aço a ser empregada para sua execução, conforme estabelecido no Álbum de Projetos de Drenagem– Publicação IPR-756/2011;

9.2. determinar à SecobRodovia que monitore o cumprimento do item 9.1;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, ao DNIT, ao Ministério dos Transportes, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1994-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro (Relator) e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1995/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-009.411/2010-0
2. Grupo II – Classe IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: Raimundo Antonio Rego Gomes (ex-prefeito, CPF 012.301.403-44); Aldenor Geraldo Santos Ribeiro (CPF 101.000.403-49), Orlete Rêgo Pereira (CPF 476.267.043-04) e Sidney Randhall Barros Gomes (CPF 586.114.953-49) (ex-membros da Comissão de Licitação); Carlos Roberto Jansen Pereira (CPF 040.211.423-04, responsável pela Penalcon Construção e Comércio Ltda.); Nyedja Aragão Lima (CPF 256.048.133-20, responsável pela N. L. J. Pereira) e Samuel Fonseca (CPF 197.474.623-20, responsável pela Construtora Fonseca Júnior Ltda.)
4. Unidade: Prefeitura Municipal de Mirinzal/MA
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin
7. Unidade Técnica: Secex/MA
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em decorrência de irregularidades na aplicação de recursos do Convênio EP 0866/1998, no valor de R$ 72.200,00, cujo objeto foi a ampliação do sistema de abastecimento de água do Município de Mirinzal/MA.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea “c”, e § 3º; 19, **caput**; 23, inciso III, 28, inciso II, e 57 da Lei nº 8.443/1992 e no art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno, em:
9.1. excluir Aldenor Geraldo Santos Ribeiro, Orlete Rêgo Pereira, Sidney Randhall Barros Gomes, Carlos Roberto Jansen Pereira, Nyedja Aragão Lima e Samuel Fonseca da relação processual;
9.2. julgar irregulares as contas de Raimundo Antonio Rego Gomes e condená-lo ao pagamento das quantias especificadas a seguir, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, acrescidas da correção monetária e dos juros de mora calculados a partir das datas indicadas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

| Data | Valor Histórico (R$) |
|---|---|
| 19/09/1998 | 4.000,00 |
| 30/09/1998 | 8.000,00 |
| 01/10/1998 | 6.800,00 |
| 06/10/1998 | 1.500,00 |
| 07/10/1998 | 2.000,00 |

| | |
|---|---|
| 08/10/1998 | 3.000,00 |
| 14/10/1998 | 5.000,00 |
| 14/10/1998 | 1.000,00 |
| 16/10/1998 | 1.000,00 |
| 19/10/1998 | 500,00 |
| 20/10/1998 | 400,00 |
| 06/11/1998 | 7.500,00 |
| 12/11/1998 | 7.500,00 |
| 12/11/1998 | 150,00 |
| 17/11/1998 | 120,00 |
| 15/09/1998 | 7.100,00 |
| 17/09/1998 | 5.000,00 |
| 09/10/1998 | 3.200,00 |
| 14/10/1998 | 3.000,00 |
| 13/10/1998 | 2.600,00 |
| 17/09/1998 | 1.150,00 |
| 18/09/1998 | 1.000,00 |
| 23/09/1998 | 950,00 |
| 14/10/1998 | 37,47 |
| 07/10/1998 | 7,00 |
| 06/10/1998 | 1,00 |
| 13/10/1998 | 1,00 |
| 29/05/1999 | 9,54 |

9.3. aplicar a Raimundo Antonio Rego Gomes multa no valor de R$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação; e

9.5. remeter cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para as providências que entender cabíveis.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1995-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro (Relator) e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1996/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-022.684/2010-7

2. Grupo I – Classe I – Pedido de Reexame em Auditoria

3. Recorrentes: Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional

4. Unidades: Banco da Amazônia S.A., Banco do Brasil S.A., Banco do Nordeste do Brasil S.A., Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Caixa Econômica Federal, Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional

5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro

5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz

6. Representante do Ministério Público: não atuou

7. Unidades Técnicas: Semag e Serur

8. Advogados constituídos nos autos: Gilmar Geraldo Barbosa Carneiro (OAB/RJ 147.947), Hugo Ribeiro Ferreira (OAB/RJ 58.426) e Adam Luiz Alves Barra (OAB/DF 19.786)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em fase de pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 3.071/2012 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com base nos arts. 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame interposto pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda para, no mérito, dar-lhe provimento;

9.2. tornar insubsistente o subitem 9.1.4 do Acórdão 3.071/2012 – Plenário;

9.3. não conhecer do pedido de reexame interposto pela Secretaria de Tesouro Nacional; e

9.4. notificar as recorrentes do teor desta deliberação.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1996-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro (Relator) e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1997/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.284/2013-2.

2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.

3. Interessado: Congresso Nacional.

3.1. Responsável: Maria das Graças Silva Foster (CPF 694.772.727-87).

4. Unidades: Comperj MEG S.A., Comperj Participações S.A. e Petróleo Brasileiro S.A.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento – SecobEnergia.

8. Advogados: Christiane Rodrigues Pantoja (OAB/DF 15.372) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria realizado pela Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento (SecobEnergia), no âmbito do Fiscobras 2013, nas obras de construção das tubovias do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), objeto do contrato 0858.0071411.11.2, firmado entre a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e a empresa MPE Montagens Projetos Especiais S.A. (MPE).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno, em:

9.1. determinar ao Serviço de Informação sobre Fiscalização de Obras – Siob/SecobEdificação que, em relação às obras de construção das tubovias do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), reclassifique, no sistema Fiscalis, os indícios de irregularidades graves apontados no contrato 0858.0071411.11.2 de IG-P para IG-C;

9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento no art. 93, § 1º, incisos IV e VI, e § 10º da Lei 12.708/2012 (LDO/2013), que houve reclassificação dos indícios de irregularidades graves apontados no contrato 0858.0071411.11.2, referente à construção das tubovias do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, de IG-P para IG-C, uma vez que a atual execução física das obras indica que a paralisação pode causar dano ao erário superior ao decorrente da irregularidade apontada no processo de contratação;

9.3. recomendar à Petrobras que, em seus futuros contratos para execução de obras, com base em previsão já constante do instrumento convocatório, inclua cláusulas de sanções por descumprimento de metas ou prazos parciais;

9.4. determinar à SecobEnergia que, no próximo ciclo de fiscalização de obras, avalie as medidas implementadas pela Petrobras para compatibilizar o cronograma de execução das obras da tubovia, objeto do contrato 0858.0071411.11.2, com o planejamento geral para início da operação do Comperj;

9.5. remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, ao Congresso Nacional e à Petróleo Brasileiro S.A.;

9.6. determinar à SecobEnergia que apense este processo ao TC 006.576/2012-5, nos termos do art. 169 do Regimento Interno, c/c o art. 36 da Resolução TCU 191/2006.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1997-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1998/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC 023.957/2012-3.

2. Grupo I – Classe VII – Representação.

3. Representante: Construtora Gomes Lourenço S/A (CNPJ 61.069.050/0001-10).

3.1. Responsável: Hudson Braga (CPF 498.912.607-63).

4. Unidade: Secretaria de Estado de Obras do Rio de Janeiro – Seobras/RJ.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento – SecobEnergia.

8. Advogado: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Construtora Gomes Lourenço S/A em razão de possíveis irregularidades no edital da concorrência 21/2012-Seobras, promovida pela Secretaria de Estado de Obras do Rio de Janeiro (Seobras/RJ) para execução de obras de complementação da “Estação de Tratamento de Esgoto Alegria” (ETE Alegria), elaboração do projeto executivo e execução das obras de implantação do “Coletor Tronco Manguinhos”, de "Saneamento da Maré" e do “Coletor Tronco Timbó Faria”, integrantes do Sistema Alegria, no valor de R$ 418.799.618,63, dos quais R$ 263.442.096,77 custeados com recursos do Orçamento da União, por intermédio do Ministério das Cidades (contrato de repasse 350.917-78/2011).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com base no art. 71, incisos IX e X, da Constituição Federal, c/c os arts. 45, da Lei 8.443/1992, e 251, inciso I, do Regimento Interno, em:

9.1. acolher as justificativas apresentadas pelo Sr. Hudson Braga no que se refere ao suposto prosseguimento da concorrência 21/2012-Seobras na vigência de medida cautelar deste Tribunal que determinava sua suspensão até deliberação de mérito neste processo, o que caracterizaria descumprimento de deliberação do TCU;

9.2. dar ciência à Secretaria de Estado de Obras do Rio de Janeiro de que o não atendimento das providências indicadas por este Tribunal no acórdão 1.023/2013 – Plenário, subitem 9.1 e respectivos desdobramentos, no prazo nele assinalado, resultou na imprestabilidade da concorrência 21/2012-Seobras para aplicação de recursos públicos federais nas “obras de complementação da ETE Alegria e elaboração de projeto executivo e execução das obras de implantação do coletor Tronco Manguinhos, de saneamento da Maré e do Coletor Tronco Timbó Faria, integrantes do Sistema Alegria”, fazendo-se necessária, para viabilizar tal aplicação, a expedição de novo edital de licitação, livre dos seguintes vícios:

9.2.1. ausência de justificativa técnica e econômica que sustente o não parcelamento do objeto, com inobservância das exigências estabelecidas no art. 3º, § 1º, inciso I, e no art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993 e na súmula TCU 247/2004;

9.2.2. vedação, injustificada tecnicamente, para somatório de atestados para qualificação técnica dos licitantes, o que só é cabível quando o acréscimo de quantitativo do serviço acarreta o aumento da complexidade técnica de sua execução;

9.2.3. restrição decorrente da exigência de comprovação de execução de colunas verticais (*jet grouting*) exclusivamente para obras que utilizaram o método não destrutivo, em desconformidade com o disposto no art. 30, § 3º, da Lei 8.666/1993;

9.2.4. imprecisão na redação do subitem 9.3.5 do edital da licitação que permite interpretação no sentido de exigência de propriedade ou de compromisso de locação de equipamentos, que contraria o disposto no § 6° do art. 30 da Lei 8.666/1993, e a jurisprudência do Tribunal, sendo lícita apenas a exigência de simples declaração de sua disponibilidade;

9.2.5. inobservância, quando da publicação do aviso do edital, de regra insculpida no próprio instrumento convocatório, de maneira a ter sido exigida a realização de visita ao local das obras em dia e horário únicos, o que contraria a jurisprudência do TCU;

9.3. determinar ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal, respectivamente gestor do contrato de repasse 350.917-78/2011 e mandatária da União responsável pela operacionalização daquele instrumento, que não repassem recursos para contrato decorrente da concorrência 21/2012-Seobras, eis que subsistem irregularidades no processo licitatório que impedem a utilização de recursos federais no financiamento do objeto licitado;

9.4. determinar à Seobras que, caso lance nova licitação, remeta ao TCU cópia do novo edital imediatamente após sua publicação, juntamente com todos seus anexos em formato eletrônico, inclusive projeto básico em formato dwg e planilha orçamentária em formato xls;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação à representante e ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro; e

9.6. arquivar os autos.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1998-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).
13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz (na Presidência).
13.3. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.4. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 1999/2013 - TCU - Plenário

1. Processo TC-029.738/2012-1
1.1. Apenso: TC-017.348/2012-9
2. Grupo: I - Classe: V - Assunto: Levantamento de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidades: Diversas unidades jurisdicionadas em todos os Poderes.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Sefti.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria realizado pela Sefti como parte da criação do "Observatório Sefti", sistema de informação destinado a fornecer uma visão abrangente da utilização e da operação da TI na Administração Pública Federal,
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1999-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2000/2013 - TCU - Plenário

1. Processo TC-046.097/2012-0.
2. Grupo: I - Classe: V - Assunto: Relatório de auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional.
3.2. Responsáveis: Jorge Fontes Hereda (095.048.855-00); Luizianne de Oliveira Lins (382.085.633-15).

4. Unidades: Caixa Econômica Federal – MF, Ministério do Turismo, Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento (SecobEnerg).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria do Fiscobras/2013, realizada nas obras de requalificação da orla da Beira Mar em Fortaleza/CE, objeto do PT 23.695.1166.10V0.0348/2012 (Fiscalis 1.419/2012), com aporte de recursos federais para a realização de reforma do Mercado dos Peixes (Contrato de Repasse 0375.497-23/2011),

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 43, inciso I, e 250 do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. determinar à Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE e à Caixa Econômica Federal que apurem as inconsistências abaixo detectadas, referentes ao orçamento e projeto básico das obras de construção do Mercado dos Peixes, objeto do Contrato de Repasse 0375.497-23/2011, apresentando a este Tribunal, no prazo de trinta dias, as medidas adotadas:

9.1.1. sobrepreço do item de serviço da armação com aço CA 50/60 das estruturas de concreto armado, totalizando R$ 41.890,01 (quarenta e um mil oitocentos e noventa reais e um centavo);

9.1.2. incompatibilidade do quantitativo do serviço de estrutura metálica apresentado na planilha do contrato de repasse com o previsto na planilha do Contrato 03/2012;

9.1.3. ausência do detalhamento do item de suporte ao deck panorâmico;

9.1.4. ausência do detalhamento dos locais de saída das ventilações das instalações sanitárias na cobertura da edificação, o que afronta o disposto no art. 6º, inciso IX, alínea “f”, e no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93;

9.2. determinar à Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE, ao Ministério do Turismo e à Caixa Econômica Federal que, em caso de celebração de convênios, contratos de repasse ou instrumentos congêneres visando a transferência de recursos federais para execução das obras do Contrato 03/2012-Prodetur/Setfor:

9.2.1. encaminhe a este Tribunal a documentação que venha a embasar a assinatura do instrumento de repasse e a autorização de transferência de recursos;

9.2.2. observe o disposto no item 9.1.3 do Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário, o qual estabelece que o aproveitamento de licitação pretérita para consecução do objeto pactuado em termos de compromisso ou contratos de repasse, deve estar condicionado ao atendimento aos dispositivos previstos na Lei 8.666/1993, na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias e nos demais dispositivos que regem a aplicação dos recursos públicos federais, além de estar adstrita à verificação da conveniência e oportunidade do ato, sempre de forma tecnicamente motivada, com a emissão de parecer conclusivo, ou de outro instrumento congênere, de modo a resguardar o interesse público e assim garantir o exercício do papel de controle e da fiscalização na aplicação dos recursos federais transferidos, em consonância com o disposto § 6º do art. 10 do Decreto-lei 200/1967;

9.2.3. apure as inconsistências relatadas no âmbito do achado 3.1 de auditoria integrante destes autos, quando da análise técnica do Projeto de Reordenamento Urbano e Ambiental da Orla da Beira Mar e Requalificação da Praia do Futuro e Litoral Leste, relativas às falhas identificadas na planilha orçamentária do contrato e no projeto básico (quantitativos do serviço de engorda artificial, muro de arrimo, meio-fio pré-moldado, idem de demolições, aparelho de mudança de via do bonde elétrico, aterro de piçarra, e galerias), e

9.3. enviar cópia do relatório de auditoria (peça 36) e do inteiro teor deste acórdão ao Ministério do Turismo, à Caixa Econômica Federal, à Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE e ao Tribunal de

Contas dos Municípios do Estado do Ceará, para conhecimento.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2000-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2001/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.175/2009-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional.
3.2. Responsáveis: Alays Andrade Madeira Barros (091.534.703-20); Antônio Carlos Benevides (043.214.893-00); Carlos Marcos Augusto (385.997.913-20); Eduardo Luís Rodrigues Alves (854.681.343-49); Lorena Gomes Moura (895.365.253-72); Luciano Linhares Feijão (139.573.413-53); Luiz Odorico Monteiro de Andrade (192.493.303-91); Márcio Montenegro (723.632.313-68); Maria Adriani de Oliveira Ribeiro (260.922.633-00); Rosália Maria Barros Cavalcante (165.758.573-53); Samuel Miranda Colares (003.515.173-08); Planova – Planejamento e Construções S/A (47.383.971/0001-21); KL Serviços de Engenharia S/A (06.022.644/0001-67).
4. Entidade: Município de Fortaleza/CE.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: SecobEdificação.
8. Advogados constituídos nos autos: Alanna Castelo Branco Alencar (OAB/CE nº 6.854); e outros.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia auditoria realizada nas obras de construção do Hospital da Mulher em Fortaleza/CE (Programa de Trabalho nº 10.302.1220.8535.1632), no período de 6/4 a 22/5/2009, no âmbito do Fiscobras 2009.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Samuel Miranda Colares quanto à ausência, no edital de Concorrência nº 1/2008, de critérios de aceitabilidade de preços unitários máximos, deixando-se de propor aplicação de multa em face das peculiares circunstâncias atinentes ao caso concreto;
9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis a seguir indicados:
9.2.1. Srs. Antônio Carlos Benevides e Luciano Linhares Feijão, quanto à aprovação de projeto básico deficiente no que tange aos aspectos geotécnicos;
9.2.2. Srs. Antônio Carlos Benevides, Márcio Montenegro e Luiz Odorico Monteiro de Andrade, quanto à celebração do 1º e 2º Termos de Aditamento, que teriam resultado na contratação de proposta menos vantajosa para a administração em virtude de provável inversão na classificação das propostas em função de mudanças nos quantitativos;

9.2.3. Srs. Luiz Odorico Monteiro de Andrade, Carlos Marcos Augusto, Alays Andrade Madeira Barros e Eduardo Luis Rodrigues Alves e Sras. Lorena Gomes Moura, Maria Adriani de Oliveira Ribeiro e Rosália Maria Barros Cavalcante, quanto à assinatura do Contrato s/nº, de 19/5/2008, contendo sobrepreço em relação aos preços referenciais de mercado, em particular, aos obtidos no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi;

9.2.4 empresa KL Serviços de Engenharia S.A. (06.022.644/0001-67), quanto à elaboração de estudos geotécnicos deficientes;

9.3. apensar os presentes autos ao TC 008.757/2011-9 (Fiscobras 2011 – Construção do Hospital da Mulher, em Fortaleza/CE), considerando, por ocasião da análise a ser conduzida nesses autos, os argumentos trazidos no expediente acostado à Peça nº 113 do presente feito; e

9.4. considerar prejudicada, no presente momento processual, a análise do pleito formulado pela empresa Planova, em 18/7/2013, sem prejuízo de esclarecer que a peça correspondente será analisada juntamente com os demais elementos constantes do TC 008.757/2011-9, quando se promoverá a manifestação conclusiva acerca das irregularidades que envolvem a construção do Hospital da Mulher em Fortaleza/CE.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2001-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho (Relator).

ACÓRDÃO Nº 2002/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 045.956/2012-0.
2. Grupo I – Classe: V – Assunto: Levantamento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidade: Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/AM.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos sobre levantamento realizado na Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas (Incra/AM), com o objetivo de conhecer a organização e o funcionamento da entidade, além de identificar os principais riscos da sua atuação e propor ações de controle para proporcionar ao Tribunal uma visão sistêmica e atual das atribuições do Incra/AM, apontando possíveis áreas de risco na função de governo da organização agrária, além de servir de subsídio para o planejamento de curto, médio e longo prazo da Secex/AM.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em:

9.1. determinar à Secex/AM que promova estudos e apresente proposta de realização de fiscalização à Segecex na modalidade auditoria operacional sobre a Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas (Incra/AM) para avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:

9.1.1. programa de governo Terra Legal, inserida na temática desenvolvimento regional, envolvendo as secretarias do tribunal sediadas na Amazônia Legal; e

9.1.2. controles internos do Incra/AM, relacionados com:
9.1.2.1. a averiguação dos requisitos necessários para a qualificação de pessoas físicas ou jurídicas como beneficiárias do programa de concessão de crédito de instalação,
9.1.2.2. a confiabilidade do cadastro de beneficiários do programa,
9.1.2.3. o adequado registro contábil dos créditos concedidos e amortizados e sua conciliação com os valores efetivamente despendidos e ingressados,
9.1.2.4. o adequado provisionamento dos créditos de liquidação duvidosa; e
9.1.2.5. a averiguação do regular emprego dos créditos concedidos aos colonos dos projetos de assentamento;
9.2. dar ciência deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, bem como da instrução da Secex/AM (Peça nº 17) à Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas (Incra/AM), ao Instituto Nacional da Colonização e da Reforma Agrária e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
9.3. recomendar à Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas (Incra/AM) que promova a adequação do seu horário de funcionamento para melhor atender à sociedade, observando as peculiaridades logísticas da região;
9.4. recomendar à Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas (Incra/AM), em conjunto com o Instituto Nacional da Colonização e da Reforma Agrária e com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que promova concurso público com vistas a resguardar a cultura organizacional da instituição, haja vista que significativa parcela dos servidores encontra-se próxima da aposentadoria, podendo comprometer a continuidade da força de trabalho da Superintendência; e
9.5. arquivar os presentes autos, com fundamento no inciso V, do art. 169, do Regimento Interno.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2002-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho (Relator).

ACÓRDÃO Nº 2003/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC 001.790/2013-7.
2. Grupo II – Classe I – Agravo.
3. Agravante: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.
4. Unidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.
5. Relator: ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa.
5.1. Relator da deliberação recorrida: ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação – SecobEdificação.
8. Advogadas: Adriana Neder de Faro Freire (OAB/DF 18.011) e Fabiana Mendonça Mota (OAB/DF 15.384).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de agravo interposto pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero contra despacho que concedeu medida cautelar para suspender atos que representem continuidade da concorrência 1/ADCO/SBGO/2012, cujo objeto é a concessão de uso de área externa no Setor de Hangares Sul do Aeroporto de Goiânia (Santa Genoveva), destinada ao abrigo e/ou manutenção de aeronaves e/ou táxi aéreo.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pela relatora, em:

9.1. conhecer do agravo e negar-lhe provimento;

9.2. determinar à SecobEdificação que dê continuidade ao exame dos autos;

9.3. dar ciência do presente acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, à agravante.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2003-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2004/2013 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-006.132/2012-0.
2. Grupo II - Classe de Assunto: I - Embargos de Declaração.
3. Embargante: Secretaria de Estado da Saúde de Goiás.
4. Órgão: Secretaria de Estado da Saúde de Goiás.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
5.1. Relator da Deliberação Recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos dos Embargos de Declaração opostos pela Secretaria de Estado da Saúde de Goiás contra os termos do Acórdão n. 1.172/2013 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 34 da Lei n. 8.443/1992, c/c os arts. 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno do TCU, conhecer dos Embargos de Declaração opostos pela Secretaria de Estado da Saúde de Goiás, para, no mérito, rejeitá-los, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão n. 1.172/2013 – Plenário;

9.2. encaminhar à recorrente, para ciência, cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2004-28/13-P.
13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2005/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.365/2013-2.
1.1. Apenso: 012.315/2012-5
2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria (Fiscobras 2013).
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional.
4. Órgãos/Entidades: Prefeitura Municipal de Pilar/AL.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, nos termos da Portaria da Presidência nº 186, de 29/07/2013.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento (SecobEnerg).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria nas obras custeadas com recursos do Convênio 2386/2005, firmado entre a Prefeitura Municipal de Pilar e a Fundação Nacional de Saúde, auditoria integrante do Fiscobras 2013,
ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os art. 250, inciso II, do Regimento Interno, em:
9.1. determinar à Fundação Nacional de Saúde que conclua as medidas a seu cargo, tendo em vista o não cumprimento, pela Prefeitura Municipal de Pilar-AL, das determinações exaradas por meio do Acórdão nº 967/2012-Plenário, bem como informe a este Tribunal, no prazo de 60 dias, as medidas efetivamente adotadas e os resultados delas advindos;
9.2. comunicar ao Congresso Nacional que ainda não foram concretizadas as medidas corretivas, abaixo identificadas, relativas às irregularidades graves identificadas na execução do Convênio nº 2386/2005 e no contrato dele decorrente, relativo às obras do sistema de esgotamento sanitário do Município de Pilar/AL, com potencial de dano ao erário, no valor de R$ 340.041,18 (sobrepreço de 17% sobre o valor do contrato), e possibilidade de o projeto executado não atingir a funcionalidade esperada:
9.2.1. comprovação, por parte da Prefeitura de Pilar/AL, de repactuação da planilha orçamentária do contrato vigente, eliminando os indícios de sobrepreço detectados (item 9.4.1 do Acórdão 967/2012-TCU/Plenário);
9.2.2. apresentação, por parte da Prefeitura de Pilar/AL, de cronograma de recuperação dos valores superfaturados no contrato vigente (item 9.4.2 do Acórdão 967/2012-TCU/Plenário);
9.2.3. análise e aprovação do novo plano de trabalho do convênio pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), que deverá se manifestar conclusivamente sobre a adequação do orçamento apresentado, a adequação do projeto básico ao plano de trabalho aprovado, conforme dispõe o art. 2º, § 1º, da IN 01/97, bem assim sobre a compatibilidade dos preços com o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), em consonância com o art. 125 da Lei 12.465/2011 (item 9.4.3 do Acórdão 967/2012-TCU/Plenário).

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2005-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ACÓRDÃO Nº 2006/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.367/2013-5.

2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional.

4. Órgãos/Entidades: Fundação Nacional de Saúde - MS; Município de Augusto Corrêa - PA.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, nos termos da Portaria da Presidência nº 186, de 29/07/2013.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento (SecobEnerg).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada no Município de Augusto Corrêa/ PA;

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no artigo 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1. determinar ao Siob/SecobEdificação que, em relação à obra do sistema de abastecimento de água tratada de Augusto Corrêa/PA, reclassifique, no sistema Fiscalis, os achados "Fiscalização deficiente da execução do convênio" e "Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado", referentes ao Contrato 20090059, de 2/6/2009, e ao convênio 644148 (Termo de Compromisso TC/PAC 0210/2008), de 31/12/2008, tendo sido sanadas as irregularidades atualmente classificadas no âmbito do TCU como IG-P, em função das medidas corretivas adotadas pelo gestor no sentido de corrigir o descompasso físico-financeiro que foi detectado na auditoria realizada no ano de 2011;

9.2. dar ciência ao Município de Augusto Corrêa acerca das seguintes impropriedades identificadas na obra de esgotamento sanitário realizada por meio do Contrato 20090059/2009:

9.2.1. os serviços de recomposição asfáltica e de valas foram realizados com qualidade deficiente, a rede de distribuição foi executada fora das especificações do projeto hidráulico, e o recebimento desses serviços contraria o disposto nos arts. 69, 70 e 76 da Lei 8.666/1993;

9.2.2. os serviços de instalação de redes de distribuição e das elevatórias de água tratada foram executados com quantitativos divergentes do orçado, e o pagamento em desacordo com o executado contraria o disposto nos arts. 66 e 76 da Lei 8.666/1993;

9.3. recomendar ao Município de Augusto Corrêa e à Funasa, com fundamento no art. 45 da Lei 11.445/2007, que o poder concedente e a concessionária local de prestação de serviços de abastecimento de água tratada devem orientar os moradores nas regiões que foram contempladas com rede de distribuição de água potável, que passem a utilizar o serviço de abastecimento público de água tratada em detrimento do uso de poços localizados nas residências domiciliares, haja vista o risco de contaminação da água desse tipo de fonte;

9.4. recomendar ao Município de Augusto Corrêa, com fundamento no §1º do art. 29 da Lei 11.445/2007, que providencie a instalação dos hidrômetros em todas as ligações efetuadas à rede de abastecimento de água, tendo em vista que o poder concedente e a concessionária local devem ter como diretriz inibir o consumo supérfluo e o desperdício de recursos hídricos, por meio da tarifação e cobrança dos serviços de forma racionalizada (com medição e hidrometração);

9.5. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional de que os indícios de irregularidades graves do tipo IG-P, verificados em auditorias realizadas em anos anteriores, apontados no Contrato 20090059/2009, relativo aos serviços de implantação de sistema de abastecimento de água na sede do município de Augusto Corrêa/PA, e no Convênio 644148/2008, termo de compromisso TC/PAC 0210/2008, firmado entre Funasa e o Município de Augusto Corrêa, foram saneados e não se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 93 da Lei 12.708/2012 (LDO/2013);

9.6. enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem à Fundação Nacional de Saúde - Funasa, à Superintendência da Funasa do Estado do Pará e ao Município de Augusto Corrêa/PA;

9.7. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2006-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

ENCERRAMENTO

Às 17 horas e 15 minutos, a Presidência convocou Sessão Extraordinária de Caráter Reservado a ser realizada a seguir e encerrou a sessão, da qual foi lavrada esta ata, a ser aprovada pelo Presidente e homologada pelo Plenário.

ELENIR TEODORO GONÇALVES DOS SANTOS
Subsecretária do Plenário, em substituição

Aprovada em 2 de agosto de 2013.

AROLDO CEDRAZ
Vice-Presidente, no exercício da Presidência.

ANEXO I DA ATA Nº 28, DE 31 DE JULHO DE 2013
(Sessão Ordinária do Plenário)

Registro de Impedimento em Processos

Ofício n° 5/2013 – GAB.MIN-AC

Senhor Presidente,

Solicito a Vossa Excelência que seja expedida determinação à Secretaria das Sessões para que faça constar das Atas dos Colegiados desta Corte de Contas o registro do meu impedimento, nos termos do art. 151, parágrafo único, do Regimento Interno, em todos os processos a serem apreciados, quer sejam por relação, quer sejam de forma unitária, em que atuem como constituídos nos autos advogados integrantes dos escritórios de advocacia e que tenham como interessados os municípios do Estado da Bahia que relaciono no documento anexo.

Requeiro a Vossa Excelência que oriente as unidades competentes de que meu impedimento seja também consignado em todos os processos, que contenham os advogados e os municípios relacionados em anexo, em instrução ou que vierem a ser autuados a partir desta data.

Atenciosamente,

AROLDO CEDRAZ
Vice-Presidente

A Sua Excelência o Senhor
Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Presidente do Tribunal de Contas da União
Brasília - DF

**ANEXO I ao Ofício 05/2013**

Advogados em relação aos quais o Ministro Aroldo Cedraz declara-se impedido em processos em que estes constem como constituídos das partes (1 a 59)

1 ALEXANDRE BAPTISTA PITTA LIMA, OAB/DF 17.323
2 ALICE SIBELE ALMEIDA ROCHA, OAB/DF 26.083
3 ALINE VASCONCELOS TORRES, OAB/DF 27.175
4 ALYSSON SOUSA MOURÃO, OAB/DF 18.977;
5 ANGELA OLIVEIRA BALEEIRO, OAB/DF 23.353;
6 ARACELLY COUTO MACEDO MATTOS, OAB/DF 32.905
7 BRUNA SHEYLLA DE OLIVINDO, OAB/DF 32.682
8 BRUNO DE CARVALHO GALIANO, OAB/DF 25.934;
9 BRUNO ESPINEIRA LEMOS, OAB/DF 17.918
10 DANIELA DE QUIROZ PINHEIRO, OAB/DF 20.134
11 DANILO BATISTA SOARES, OAB/DF 25.279
12 DIVA BELO LARA, OAB/DF 37.438
13 DIEGO RICARDO MARQUES, OAB/DF 30.782
14 ERICO PERIERA COUTINHO GUEDES, OAB/BA 19.618
15 FELICIA IBIAPINA REIS SANTNONI, OAB/DF 19.256
16 FERNANDA CARVALHO DA SILVA, OAB/DF 27.801 G
17 ABRIEL CUNHA RODRIGUES, OAB/DF 35.297;

| | |
|---|---|
| 18 | GABRIEL JOSE LIMA DE MESQUITA, OAB/DF 36.544 |
| 19 | GEORGES LOUIS HAGE HUMBERT, OAB/BA 21.872 |
| 20 | JEAN CARLOS SILVA MEDEIROS, OAB/DF 36.555 |
| 21 | JOSE CARLOS COELHO WASCONCELLOS JUNIOR, OAB/BA 17.432 |
| 22 | JOSE LOCATELLI GARCIA FILHO, OAB/DF 29.507 |
| 23 | JULIANA JUNQUEIRA FIGUEIREDO TEIXEIRA, OAB/DF 30.121 |
| 24 | KAREN RAMOS DE LUNA, OAB/DF 38217 |
| 25 | KAREN SILSA FAVA ROCHA, OAB/DF 30.931 |
| 26 | KARINE MANFREDINI DA CUNHA, OAB/DF 21.565 |
| 27 | KARLA SANAE KOBAYASHI, OAB/DF 21.901 |
| 28 | KESSYA ALMEIDA LIMA, OAB/DF 26.133 |
| 29 | LEONARDO IGOR DE MATOS FEITOZA, OAB/DF 30.393 |
| 30 | LETICIA BRANDÃO TOURINHO DANTAS, OAB/BA 18.939 |
| 31 | LUIS FILIPE PEDREIRA BRANDÃO, OAB/BA 12.129 |
| 32 | LUNA VERONESE E VERONESE, OAB/DF 30.592 |
| 33 | MAGALY CAMPOS CARVALHAES GOUVEIA, OAB/DF 31.845 |
| 34 | MARCIO DE OLIVEIRA SOUSA, OAB/DF 34.882 |
| 35 | MARCOS DE ARAUJO CAVALCANTI, OAB/DF 28.560; |
| 36 | MARIA VITORIA BRANDÃO TOURINHO DANTAS, OAB/BA 4866 |
| 37 | MARILENA FREITAS SILVESTRE, OAB/MS 5565 |
| 38 | MÁRIO AMARAL DA SILVA NETO, OAB/DF 36.085/DF; |
| 39 | MONICA CHAGAS DOS SANTOS, OAB/DF 28.712 |
| 40 | MYRIANE SILVESTRE DOS SANTOS, OAB/DF 12.970 |
| 41 | NANCELIA JARDIM MENDES, OAB/DF 28.321 |
| 42 | NATHALIA DE PAULA ANDRADE, OAB/DF 30.433 |
| 43 | NATHALIA OLIVEIRA ALVARES, OAB/DF 36.652 |
| 44 | OTHAVIO CARDOSO DE MELO, OAB/DF 37.031 |
| 45 | PRISCILA MARIA MOREIRA NOVA DA COSTA, OAB/DF 34.804 |
| 46 | RAFAEL ALEXANDRE VALADÃO, OAB/DF 30.232 |
| 47 | RAQUEL AGUIAR DA ROCHA, OAB/DF 32.464 |
| 48 | RODRIGO MOLINA RESENDE SILVA, OAB/DF 28.438 |
| 49 | ROMILDO OLGO PEIXOTO JUNIOR, OAB/DF 28.361; |
| 50 | RUBIA CRISTINA SILVA, OAB/DF 29.522 |
| 51 | SAMARA SARAH MOREIRA DE ALMEIDA, OAB/DF 31.706 |
| 52 | SERGIO RAIMUNDO TOURINHO DANTAS, OAB/BA 4219 |
| 53 | SERGIO ROSSI JUNIOR, OAB/DF 28.674 |
| 54 | TIAGO CEDRAZ LEITE OLIVEIRA, OAB/DF 23.167; |
| 55 | THIAGO DE ARAUJO MACIEIRA MANZONI, OAB/DF 28.544 |
| 56 | THIAGO GROSZEWICZ BRITO, OAB/DF 31.762 |
| 57 | VALÉRIA BITTAR ELBEL, OAB/DF 35.733; |

58 VICENTE VASCONCELOS CONIJUNIOR, OAB/BA 18.446
59 VIRGINIA COTRIM NERY, OAB/BA 22.275

**Anexo II ao Ofício 05/2013**

Municípios em relação aos quais o Ministro Aroldo Cedraz declara-se impedido em processos em que estes constem como partes ( 1 a 64):

| | **Município** |
|---|---|
| 1 | AMARGOSA |
| 2 | AMÉLIA RODRIGUES |
| 3 | ANTÔNIO CARDOSO |
| 4 | ARACI |
| 5 | BARREIRAS |
| 6 | CAEM |
| 7 | CAMAÇARI |
| 8 | CAMPO FORMOSO |
| 9 | CANÁPOLIS |
| 10 | CANSANÇÃO |
| 11 | CAPELA DO ALTO ALEGRE |
| 12 | CAPIM GROSSO |
| 13 | CATOLÂNDIA |
| 14 | CATU |
| 15 | CONCEIÇÃO DO ALMEIDA |
| 16 | CONCEIÇÃO DO COITÉ |
| 17 | CORRENTINA |
| 18 | COTEGIPE |
| 19 | CURAÇÁ |
| 20 | ELÍSIO MEDRADO |
| 21 | EUCLIDES DA CUNHA |
| 22 | FEIRA DE SANTANA |
| 23 | GAVIÃO |
| 24 | ICHU |
| 25 | IPIRÁ |
| 26 | ITAGUAÇU DA BAHIA |
| 27 | ITIÚBA |
| 28 | JACOBINA |
| 29 | JEQUIÉ |
| 30 | LAJE |
| 31 | LAURO DE FREITAS |
| 32 | MIRANGABA |
| 33 | MONTE SANTO |
| 34 | MORRO DO CHAPÉU |
| 35 | MUTUÍPE |
| 36 | NORDESTINA |

| | |
|---|---|
| 37 | NOVA FÁTIMA |
| 38 | OLINDINA |
| 39 | OUROLÂNDIA |
| 40 | PIRITIBA |
| 41 | PLANALTINO |
| 42 | PLANALTO |
| 43 | QUEIMADAS |
| 44 | QUINJINGUE |
| 45 | RETIROLÂNDIA |
| 46 | RIACHÃO DO JACUÍPE |
| 47 | SALVADOR |
| 48 | SANTALUZ |
| 49 | SANTO ANTÔNIO DE JESUS |
| 50 | SANTO ESTEVÃO |
| 51 | SÃO DOMINGOS |
| 52 | SÃO JOSÉ DO JACUÍPE |
| 53 | SÃO MIGUEL DAS MATAS |
| 54 | SERRINHA |
| 55 | SERROLÂNDIA |
| 56 | TANQUINHO |
| 57 | TAPIRAMUTÁ |
| 58 | TEOFILÂNDIA |
| 59 | TERRA NOVA |
| 60 | TUCANO |
| 61 | UAUÁ |
| 62 | URUÇUCA |
| 63 | VALENTE |
| 64 | VÁRZEA NOVA |

ANEXO II DA ATA Nº 28, DE 31 DE JULHO DE 2013
(Sessão Ordinária do Plenário)

COMUNICAÇÃO

Comunicação proferida pelo Ministro José Múcio Monteiro.

Sr. Presidente,
Srs. Ministros,
Sr. Procurador-Geral

Comunico a Vossas Excelências que, no âmbito do TC-17.260/2012-4, a Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação realizou auditoria para avaliar a abrangência e a confiabilidade dos procedimentos adotados pelo IBGE para a coleta e o tratamento de dados relativos a preços de insumos integrantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi, bem como comparar as informações advindas de consultas ao referido sistema com dados coletados diretamente no mercado, estabelecer divergência entre os dois conjuntos de dados e,

se for o caso, propor alterações na metodologia de forma a garantir a aproximação de ambos (sistema e mercado).

Após a execução dos trabalhos de campo e ante os achados de auditoria, por meio do Acórdão nº 56/2013-Plenário, determinei a oitiva da Caixa Econômica Federal, bem como a realização de Painel de Referência, que agora, pela relevância, ganhou o formato de Diálogo Público, com o objetivo de promover discussão acerca dos achados, em particular sobre as divergências entre os preços registrados no Sinapi e aqueles levantados pelos auditores desta Corte a partir de pesquisa no mercado.

Assim, no próximo dia 6 de agosto, terça-feira, a partir de uma e meia da tarde, no auditório, será promovido, pelas secretarias de fiscalização de obras deste Tribunal, o mencionado Diálogo Público, com a minha participação, bem como de representantes do Ministério do Planejamento, Caixa, IBGE, Sindicato da Indústria da Construção Pesada do Estado de Minas Gerais, Câmara Brasileira da Indústria da Construção, CGU, Ministério Público Federal e Polícia Federal.

Convido a todos, autoridades e servidores, para que também prestigiem o evento.

JOSÉ MÚCIO MONTEIRO
Ministro

ANEXO III DA ATA Nº 28, DE 31 DE JULHO DE 2013
(Sessão Ordinária do Plenário)

MEDIDAS CAUTELARES

Comunicações sobre despachos exarados pelo Ministro Valmir Campelo.

COMUNICAÇÃO DO MINISTRO VALMIR CAMPELO

MEDIDA CAUTELAR

Sr. Presidente,
Sra. Ministra, Srs. Ministros,
Sr. Procurador-Geral,

Na forma do art. 276, § 1º, do Regimento Interno, submeto ao Plenário medida cautelar por mim adotada no dia 30 de julho do corrente ano, nos autos do TC 019.516/2013-4, em processo de denúncia contra pretensas ilegalidades no Pregão Eletrônico 18/2013, com vistas ao Registro de Preços de mobiliário não técnico para onze Centros Integrados de Comando e Controle Regionais (CICCR), a serem utilizados como principal ferramenta de segurança púbico para a Copa do Mundo FIFA de 2014. A licitação está sob a responsabilidade da Secretaria Extraordinária para Grandes Eventos (SESGE) do Ministério da Justiça.

Versa o processo sobre a legalidade de estabelecer cláusula, no âmbito de pregão eletrônico, que ultime limitar a fase de lances às empresas que apresentem propostas iniciais inferiores a 10% da menor oferta apresentada, limitada a três licitantes, tal qual regra o art. 23 da Lei 10.520/2002.

No caso concreto, segundo o denunciante, o Pregão Eletrônico trouxe cláusula como essa, não obstante o Decreto 5.450/2005 – que instituiu essa modalidade licitatória – não admitir tal possibilidade.

Em instrução, a Selog avaliou que, de fato, a jurisprudência desta Corte é assente sobre a impossibilidade de utilizar a possibilidade do art. 23 da Lei 10.520/2002 nos pregões eletrônicos. Ao produzir extensa motivação para tal conclusão, reproduzida em documento anexo a esta Comunicação, demonstrou existir a fumaça do bom direito e o perigo da demora necessários à prolação de medida

cautelar. No presente caso, ainda, não creio que haja o *periculum in mora* reverso, em face de o Mundial de Futebol só iniciar em junho de 2014.

Diante do exposto, acolhi a proposta da unidade em medida liminar tendente a determinar a suspensão dos atos decorrentes da licitação em apreço, até que o Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas; além da oitiva das partes interessadas para, no prazo de quinze dias, se manifestarem quanto ao assunto.

Essa é a matéria que trago à consideração do Plenário, Senhor Presidente.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de julho de 2013.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

TC 019.516/2013-4
Natureza: Denúncia
Unidade Jurisdicionada: Ministério da Justiça (vinculador).
Assunto: Copa do Mundo de 2014. Denúncia a respeito de supostas irregularidades ocorridas na Secretaria Extraordinária para Grandes Eventos (SESGE) do Ministério da Justiça, relacionada ao pregão eletrônico para compra de mobiliário para os Centros Integrados de Comando e Controle Regionais (CICCR) do Sistema Integrado de Comando e Controle (SICC).

**DESPACHO**

Trata-se de denúncia a respeito de supostas irregularidades ocorridas na Secretaria Extraordinária para Grandes Eventos (SESGE) do Ministério da Justiça, relacionada ao Pregão Eletrônico 18/2013, com vistas ao Registro de Preços de mobiliário não técnico para onze Centros Integrados de Comando e Controle Regionais (CICCR) do Sistema Integrado de Comando e Controle (SICC), a ser utilizado como principal ferramenta de segurança púbico para a Copa do Mundo FIFA de 2014.

2. O objeto do certame foi dividido em dois grupos: o primeiro, composto por treze itens e quinze licitantes, ao valor estimado de R$ 2.637.377,24. O segundo, com dez itens, foi disputado por nove empresas, com expectativa de preço orçada em R$ 3.508.629,57. As empresas vencedoras da disputa ganharam os lotes por R$ 2.488.220,00 e R$ 2.340.820,00, respectivamente.

3. Noticiou a peça inicial desta denúncia que o instrumento convocatório instituiu regras próprias de pregões presenciais, não obstante tratar-se de um pregão eletrônico, em dissonância com o estabelecido pelo Decreto 5.450/2005.

4. Objetivamente, o termo de referência assim instituiu:

*6.5.1. No curso da sessão, o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor.*

*6.5.2. Não havendo pelo menos 3 (três) ofertas nas condições definidas no inciso anterior, poderão os autores das melhores propostas, até o máximo de 3 (três), oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os preços oferecidos.*

5. Não obstante, segundo o denunciante, não há potencial de corte estabelecido no Decreto 5.450/2005 – que regulamenta o pregão eletrônico –, consoante o disposto em seu art. 23, *in verbis*:

Art 23. O sistema ordenará, automaticamente, as propostas classificadas pelo pregoeiro, sendo que somente estas participarão da fase de lance.

6. Consta, ainda, do instrumento convocatório:

7.3.1 Caso a proposta vencedora seja de proponente que desobedeceu a instrução do pregoeiro e participou da fase de lances em desacordo com o disposto no item 6.5. a proposta não será aceita.

7. O sistema utilizado para a licitação (ComprasNet) sequer viabiliza o corte dos 10% no pregão eletrônico. Mesmo potencialmente desclassificadas, as empresas que apresentaram proposta acima do limite estabelecido podem continuar apresentando lances. E foi o que ocorreu. As licitantes que estavam com preços 10% superiores continuaram oferecendo lances; e, posteriormente, foram desclassificadas, com base no item 7.3.1 do termo de referência. Em alguns lotes, houve propostas desclassificadas com preço 40% inferior ao da empresa dada posteriormente como vencedora.

8. Por essas razões, a denúncia procura evidenciar que as diversas propostas desclassificadas por força dos itens 6.5.1 e 6.5.2 do termo de referência sofreram medidas ilegais e restritivas à competitividade.

9. De acordo com a Selog, de fato, a jurisprudência do TCU indica a impossibilidade da utilização do art. 23 da Lei 10.520/2002 para o pregão eletrônico (*in* Licitações e contratos: orientações e jurisprudência do TCU/Tribunal de Contas da União. – 4. ed. rev., atual. e ampl. – Brasília, 2010, p. 572). Segundo com publicação institucional desta Corte, *"os licitantes cujas propostas sejam reputadas regulares na primeira classificação provisória participam da fase de lances, diferentemente do pregão presencial."*.

10. Situa a unidade instrutiva, ainda, que a impossibilidade da utilização do art. 23 baseia-se em interpretação sistemática do ordenamento jurídico. Transcrevo trecho do parecer da Selog:

*Quanto ao primeiro ponto, interpretação sistemática da lei insta assinalar, em conjunto, os § 1º do art. 2º e os incisos VIII e IX do art. 4º da Lei 10.520/02:*

*Art. 2º*

*§ 1º Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica.*

*(...)*

*Art. 4º A fase externa do pregão será iniciada com a convocação dos interessados e observará as seguintes regras:*

*(...)*

*VIII - no curso da sessão, o autor da oferta de valor mais baixo e os das ofertas com preços até 10% (dez por cento) superiores àquela poderão fazer novos lances verbais e sucessivos, até a proclamação do vencedor;*

*IX - não havendo pelo menos 3 (três) ofertas nas condições definidas no inciso anterior, poderão os autores das melhores propostas, até o máximo de 3 (três), oferecer novos lances verbais e sucessivos, quaisquer que sejam os preços oferecidos;*

*26. De frisar dos incisos VIII e IX supra que o legislador previu lances verbais e sucessivos. Além disso, prognosticou regulamentação específica para o pregão por meio da utilização de recursos de tecnologia da informação, situação em que se insere o pregão eletrônico.*

*27. A interpretação conjunta de ambos os artigos da lei permite inferir que as regras estabelecidas nos incisos VIII e IX da Lei 10.520/02 referem-se exclusivamente ao pregão presencial, único que permite a oferta de lances verbais, e que, para o pregão eletrônico, anteviu regulamentação específica, inclusive para a oferta de lances, o Decreto 5.450/05.*

*28. A interpretação conferida pela SESGE/MJ na condução do Pregão 18/2013 pressupõe uma incompatibilidade de coexistência entre a Lei 10.520/02 e o Decreto 5.450/05, em virtude do princípio hierárquico entre normas de categoria diversa, em que prevalece a primeira. Há que se considerar, contudo, que os normativos são de épocas diversas e refletem o contexto em que ocorreram.*

*29. Estando ambos vigentes e presente uma antinomia aparente entre os normativos, a melhor leitura, entendemos, é a apregoada por Maria Helena Diniz (Lei de introdução ao Código Civil brasileiro interpretada, São Paulo: Saraiva, 1994, p.67), que afirma:*

*Somente depois de esgotados os recursos da hermenêutica, na busca infrutífera de um modo de interpretar que compatibilize as duas regras, é que se confirma a antinomia, e se declara a prevalência de uma das regras, segundo aqueles critérios.*

*30. Sendo assim, considerando-se que a lei e o decreto foram criados em contextos distintos, a melhor interpretação é aquela que tende a compatibilizar e não decretar o antagonismo entre normas editadas em momentos diversos. Reputa-se, portanto, inadequada a interpretação adotada pela unidade jurisdicionada quando há outra cabível e razoável que compatibiliza as regras aparentemente em choque.*

*31. Corroboram essa leitura da lei regras usuais na hermenêutica jurídica, como a de que a lei não contém frase ou palavra inútil, supérflua ou sem efeito, tal qual a expressão "lances verbais" da Lei 10.520/02, tampouco é aceita a interpretação que conduz ao vago, inexplicável, contraditório ou absurdo, como a de um decreto a regulamentar um lei em antinomia a ela (Ferrara, Francesco. Como Aplicar e Interpretar as Leis. Belo Horizonte: Líder, 2002, p. 34).*

*32. Ademais do exposto, a interpretação teleológica dos normativos impõe que sejam analisados os fins a que se propõem em detrimento à letra da lei pura e simples, sem finalidade por detrás.*

*33. Com o advento da sistemática de lances sequenciais para todos os licitantes inicialmente classificados no procedimento licitatório, regulamentada nos arts. 23 e 24 do Decreto 5.450/05, ganhou-se em transparência na gestão dos gastos públicos, impessoalidade nas contratações, agilidade nos procedimentos e economia de recursos públicos pela ampliação da competitividade.*

*34. Uma interpretação restritiva do decreto frente à lei não pode colocar por terra os ganhos de eficiência e vantajosidade conferidos pela nova sistemática, sob o risco de tornar inócua a pretensão do legislador.*

*35. Do exposto, entendemos compatíveis os dispostos na Lei 10.520/02 e no Decreto 5.450/05 e reputamos equivocada e restritiva a inclusão das cláusulas 6.5.1, 6.5.2 e 7.3.1 no edital do Pregão Eletrônico 18/2013 promovido pela Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE) do Ministério da Justiça. Analogamente, avaliamos que as razões apostas pelo Pregoeiro a refutar os recursos interpostos pelas licitantes não procedem.*

11. Diante do exposto, avalio, nos termos do acervo analítico produzido pela Selog, que se demonstrou a fumaça do bom direito necessária à prolação da medida acautelatória. No que se refere ao perigo da demora, a eficácia da futura decisão meritória desta corte pode ser comprometida, em caso de se produzirem efeitos contratuais baseados em atos pretéritos viciados, com repercussão *ex tunc*. Não vejo, ainda, prejuízo imediato para a contratação tempestiva para a Copa do Mundo de 2014, tendo em vista os jogos se iniciarem somente em junho de 2014. Estão, portanto, presentes todos os requisitos para a prolação de medida cautelar.

12. Em face do que expus, decido:

I) conhecer da presente denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal;

II) determinar, cautelarmente, nos termos do art. 276, *caput*, do Regimento Interno/TCU, à Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE) do Ministério da Justiça que suspenda o Pregão 18/2013 e as contratações dele decorrentes, com vistas ao Registro de Preços de mobiliário não técnico para 11 (onze) Centros Integrados de Comando e Controle Regionais (CICCR) do Sistema Integrado de Comando e Controle (SICC);

III) determinar, com fundamento no art. 250, inciso V, e 276, § 3º, do RI/TCU, a oitiva da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE/MJ) e das empresas Caviglia – Indústria de Móveis para Escritório – Eireli, CNPJ 08.254.821/0001-66, e Montalvão Siqueira e Construções Ltda., CNPJ 03.094.417/0001-59, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, a contar da ciência, se manifestem sobre o seguinte:

III.1) os motivos que embasaram a cautelar adotada;

III.2) os indícios de irregularidade apontados na instrução à peça 6 destes autos, em especial quanto aos motivos que levaram a unidade jurisdicionada a aplicar os critérios previstos nos incisos VIII e IX do art. 4º da Lei 10.520/02 em detrimento ao previsto no art. 23 do Decreto 5.450/05, no tocante à fase de lances do Pregão 18/2013, sem se furtar à apresentar novos elementos que entender

necessário para o deslinde meritório da questão, alertando-as quanto à possibilidade de o Tribunal vir a determinar a anulação do certame;

IV) encaminhar cópia da instrução acostada à peça 6 destes autos à Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes Eventos (SESGE/MJ) e às empresas Caviglia – Indústria de Móveis para Escritório – Eireli, CNPJ 08.254.821/0001-66, e Montalvão Siqueira e Construções Ltda., CNPJ 03.094.417/0001-59, para auxiliá-las em suas manifestações de defesa;

À Selog.

TCU, Gabinete, em de julho de 2013.

(Assinado Eletronicamente)
VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

COMUNICAÇÃO DO MINISTRO VALMIR CAMPELO

MEDIDA CAUTELAR

Sr. Presidente,
Sra. Ministra, Srs. Ministros,
Sr. Procurador-Geral,

Na forma do art. 276, § 1º, do Regimento Interno, submeto ao Plenário medida cautelar por mim adotada no dia 18 de julho do corrente ano, nos autos do TC 018.899/2013-7, em representação formulada pela empresa Biovera Equipamentos e Serviços Ltda.

Versa o processo sobre indícios de irregularidades relacionadas ao Pregão Eletrônico SRP 1/2013, conduzido pela Faculdade de Farmácia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, cujo objeto é a constituição de registro de preços para eventual aquisição de equipamentos laboratoriais.

Conforme exame realizado pela unidade técnica, possíveis irregularidades foram verificadas na condução do certame, no que tange especificamente ao **item 21** do pregão, com potencial risco de dano ao erário.

A medida cautelar por mim adotada consiste em determinar à entidade de ensino que se abstenha de continuar a licitação para o item em questão, até que o Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas. Nesse mesmo expediente, deneguei a solicitação da representante de figurar como parte interessada neste processo, uma vez que a motivação do pedido para interpor recurso contra eventual deliberação contrária ao seu posicionamento não se aplica nesta fase processual.

A situação fática e os fundamentos que embasam a referida cautelar estão postos no despacho que fiz distribuir previamente a Vossas Excelências e que acompanha esta comunicação. Informo, ainda, que no mesmo despacho determinei oitivas da UFRJ e da empresa vencedora do citado item, bem como a realização de diligências ou inspeções necessárias ao saneamento dos autos.

Essa é a matéria que trago à consideração do Plenário, Senhor Presidente.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 31 de julho de 2013.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

**DESPACHO**

Trata-se de representação formulada pela empresa Biovera Equipamentos e Serviços Ltda. – ME (peça 1), acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico SRP 1/2013 (Processo 23079.036237/2012-19), conduzido pela Faculdade de Farmácia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, cujo objetivo é a constituição de registro de preços para eventual aquisição de equipamentos laboratoriais, conforme condições, quantidades e exigências estabelecidas no edital e seus anexos (peça 2, p. 8).

2. Ao tempo que alega suposto direcionamento do certame e possível prejuízo ao erário (peça 1, p. 3), a representante peticiona a concessão de medida cautelar, *inaudita altera pars*, visando à suspensão do certame e dos atos dele decorrentes – principalmente a assinatura do contrato –, no que tange especificamente ao **item 21** do pregão (peça 1, p. 16). No mérito, solicita a reforma do ato que a inabilitou para cocorrer a esse item e o reconhecimento como parte interessada no processo.

3. Esse item refere-se ao equipamento “balança de precisão, capacidade máxima 300 g, resolução 0,01 g, comprimento 250 mm, largura 80 mm, altura 70 mm, tipo painel visor cristal líquido”. Registro que somam 120 os itens em licitação.

4. A inabilitação da empresa, inicialmente classificada com a menor proposta no valor de R$ 24.377,00, ocorreu na fase de habilitação das propostas, por dois motivos: não envio de *folder* para confirmar as características do equipamento licitado e a apresentação de atestado de capacidade com data posterior à data de licitação. Diante disso, no âmbito da licitação, a empresa manifestou intenção de recurso que, de pronto, foi denegada pelo pregoeiro.

5. Em síntese, a representante questiona a legalidade dos atos do pregoeiro para sua inabilitação e para a rejeição da intenção de recurso por ela manifestada.

6. Em exame preliminar, a unidade técnica, à peça 7, avalia que as alegações apresentadas pela requerente mostram-se procedentes, com a seguinte análise:

17. ... Com efeito, no que tange à sua inabilitação para o item 21, a requerente apresenta cópia de mensagem eletrônica por meio da qual teria sido encaminhado o catálogo solicitado pelo pregoeiro, o que, uma vez confirmado, afastaria uma das razões que embasaram aquela decisão. Quanto ao segundo motivo para a inabilitação, é possível, de forma ainda preliminar, admitir, para fins de confirmação, a tese da representante no sentido de que a data das notas fiscais apresentadas deveria suscitar dúvida quanto a eventual equívoco formal na data lançada no atestado, sendo razoável, nesse caso, a realização de diligência ao órgão emissor objetivando esclarecer não apenas o momento correto da expedição do atestado, mas, principalmente, as datas dos fornecimentos dos produtos que serviram de base para a emissão, por parte do Centro de Tecnologia Mineral, do documento formal que certificaria a aptidão daquela empresa para o fornecimento de bens em características, quantidades e prazos compatíveis com o objeto desta licitação.

18. Afora as duas questões acima mencionadas, há, ainda, que se reconhecer, de forma preambular, possível desacerto na decisão que rejeitou a intenção de recurso da reclamante. De fato, além do julgado citado acima pela representante (Acórdão 163/2012–TCU–2ª Câmara), vale mencionar os Acórdãos 1.462/2010, 339/2010 e 2.564/2009, todos de Plenário, por meio dos quais esta Corte de Contas já determinou expressamente que, ao realizar o juízo de admissibilidade das intenções de recurso manifestadas pelos licitantes nas sessões públicas (pregão eletrônico ou presencial), os pregoeiros verifiquem tão somente a presença dos pressupostos recursais, ou seja, sucumbência, tempestividade, legitimidade, interesse e motivação, abstendo-se de analisar, de antemão, o mérito do recurso. Assim, a motivação do pregoeiro para denegar a intenção de recurso pode padecer de vício, dado que, além de não mencionar os referidos pressupostos, o responsável pelo pregão manifesta-se quanto ao mérito de um dos aspectos da deliberação impugnada, qual seja, a data do atestado apresentado.

7. Mais adiante, na avaliação em sede de cognição sumária da existência dos pressupostos para aplicação da medida de exceção, entende, diante da razoabilidade dos argumentos trazidos na

inicial, estar presente o *fumus boni iuris*, no entanto, não identifica o *periculum in mora* no caso, frente à suspensão informada pelo pregoeiro (peça 6), via e-mail, ao diretor da unidade instrutiva, dos procedimentos licitatórios relativos ao item 21 do Pregão Eletrônico SRP 1/2013.

8. Com isso, quanto ao pedido de aplicação da medida acautelatória, entende não cabível, ponderando, nessa ocasião, pela realização de diligências para obtenção de elementos suficientes para análise do mérito das questões.

9. Sobre a solicitação da representante de figurar como parte interessada neste processo, a unidade instrutiva sugere a denegação do pedido, uma vez que, nessa etapa processual, a motivação do pedido de poder interpor recurso contra eventual deliberação contrária ao seu posicionamento não é aplicável.

10. Em resumo, o encaminhamento proposto na peça instrutiva, com concordância do dirigente da unidade (peça 8), propõe o indeferimento do requerimento da medida cautelar e a realização de diligências, além de outras providências para o saneamento dos autos.

11. Inicialmente, conheço da representação por preencher os requisitos de admissibilidade, nos termos do art. 113, §1º da Lei 8.666/1993, c/c art. 9º da Lei 10.520/2002 e com os arts. 235 e 237 do Regimento Interno do TCU.

12. Quanto ao mérito do pedido, peço vênias à unidade instrutiva para discordar do encaminhamento proposto quanto ao indeferimento da medida liminar. Mesmo diante da informação sobre a suspensão do pregão para o item em questão, anoto que tal procedimento não foi formalizado no processo do referido certame, conforme consulta ao site do "comprasnet" realizado na data de hoje. Sendo assim, opto por aplicar a medida acautelatória peticionada, por estarem presentes os pressupostos para adoção dessa medida: *fumus boni iuris* – com o indício de irregularidade dos atos de inabilitação da empresa Biovera e de rejeição da intenção de recurso por ela manifestada; *periculum in mora* – possibilidade de o certame prosseguir com a adjudicação do item 21 para a empresa habilitada Metrohm Pensalab Instrumentação Analítica Ltda.

13. Acompanho os demais apontamentos realizados pela unidade técnica.

14. Desse modo, acolho na essência, com os ajustes que entendo necessários, a proposta alvitrada pela unidade instrutiva, peça 7, pp. 5 e 6.

15. Com essas considerações, decido:

I) **CONHECER** da representação, com base no art. 113, § 1º da Lei 8.666/93, c/c art. 9º da Lei 10.520/2002, e art. 237, VII, e 276 do Regimento Interno do TCU;

II) **DETERMINAR**, cautelarmente, nos termos do art. 276, *caput*, do Regimento Interno do TCU, à Faculdade de Farmácia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ –, que se abstenha de continuar o certame, no que tange especificamente ao **item 21** do Pregão Eletrônico SRP 1/2013, até que o Tribunal delibere definitivamente sobre a matéria;

III) **DETERMINAR**, com fundamento no art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, a oitiva da Faculdade de Farmácia da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ –, para, no prazo de 15 dias, manifestar-se sobre os fatos apontados na representação (peça 1) e na instrução da unidade técnica (peça 7), alertando-a para a possibilidade de este Tribunal vir a determinar a nulidade dos atos relativos ao mencionado item do pregão;

IV) **DETERMINAR**, com fundamento no art. 276, § 3º, do Regimento Interno do TCU, a oitiva da empresa Metrohm Pensalab Instrumentação Analítica Ltda. (CNPJ 07.748.837/0001-62), vencedora do item 21 do Pregão Eletrônico SRP 1/2013, realizado pela Faculdade de Farmácia da UFRJ, para, no prazo de 15 dias, se assim desejar, manifestar-se sobre os fatos apontados na representação (peça 1) e na instrução da unidade técnica (peça 7), alertando-a para a possibilidade de este Tribunal vir a determinar a nulidade dos atos relativos ao mencionado item do pregão;

V) **DENEGAR** o pedido feito pela representante de ser reconhecida como parte interessada no presente feito, em virtude da ausência de razão legítima para tal;

VI) **AUTORIZAR** a Secex-RJ, com base no art. 157, *caput*, do Regimento Interno do TCU, a realizar as diligências ou inspeções que entender necessárias ao exame de mérito da matéria.

16. Restituam-se os autos à Secex-RJ, para que:

16.1. transmita às partes interessadas cópia da medida acautelatória aqui adotada, autorizando, com base no art. 276, § 4º, do Regimento Interno do TCU, considerando a urgência que a matéria requer, o envio da notificação por correio eletrônico, com confirmação de recebimento; e

16.2. encaminhe cópia desta decisão, acompanhada das peças 1, 2 e 7 destes autos eletrônicos, à Faculdade de Farmácia da UFRJ e à empresa Metrohm Pensalab Instrumentação Analítica Ltda., para auxiliá-las em suas manifestações;

16.3. dê prosseguimento ao exame de mérito da matéria, com a urgência que o caso requer.

À Secex-RJ.

TCU, Gabinete, em de julho de 2013.

VALMIR CAMPELO
Ministro-Relator

ANEXO IV DA ATA Nº 28, DE 31 DE JULHO DE 2013
(Sessão Ordinária do Plenário)

PROCESSOS APRECIADOS DE FORMA UNITÁRIA

Relatórios, Votos ou Propostas de Deliberação emitidos pelos respectivos relatores, bem como os Acórdãos de nºs 1973 a 2006, aprovados pelo Plenário.

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 003.273/2013-0
Natureza: Representação (com medida cautelar e Agravo).
Entidade: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (vinculador).
Interessados: Associação Brasileira de Agências de Viagens do DF (00.510.024/0001-90); Eurexpress Turismo Ltda (03.600.863/0001-98); Roberto Conhago Tavares (026.929.702-25).
Advogados constituídos nos autos: José de Ribamar de Souza Nogueira (OAB/DF 7.579); Gilberto de Souza Pinheiro (OAB DF 23.463) e outros.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. QUESTIONAMENTOS SOBRE A VANTAJOSIDADE DA INSTRUÇÃO NORMATIVA SLTI Nº 7/2012 PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ADOÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR. DILIGÊNCIA. AUDIÊNCIA. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. NÃO COMPROVAÇÃO DAS ALEGAÇÕES INICIAIS DA REPRESENTANTE. APROFUNDAMENTO DA ANÁLISE DE OUTRAS QUESTÕES RELEVANTES. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. REVOGAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR. PERDA DE OBJETO DO AGRAVO INTERPOSTO PELA SLTI. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, instrução lavrada no âmbito da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) (peça 37), cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade (peças 38 e 39).

"***INTRODUÇÃO***

*1. Cuidam os autos de representação formulada pela empresa Eurexpress Travel Ltda. (peça 1), na pessoa de seu procurador legal, Sr. José de Ribamar de Souza Nogueira, OAB/DF 7579 (peça 3), em que questiona a vantajosidade e a economicidade da Instrução Normativa 7/2012 editada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), vigente desde 27/8/2012, que regulamenta a contratação de serviços de aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais no âmbito da Administração Pública Federal.*

*2. Segundo a representante, no ano de 2012 as companhias aéreas decidiram não mais pagar a remuneração das agências de viagens, no valor correspondente a 10% das vendas. Em função disso, a SLTI editou a IN 7/2012, alterando o modelo licitatório para os serviços de fornecimento das passagens aéreas, em que o critério de julgamento pelo maior percentual de desconto sobre o faturamento deixou de existir, passando a vigorar o critério de menor preço ofertado pelo agenciamento dos serviços. A título de exemplo, cita o Pregão realizado em 12/12/2012 pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior do Ministério da Educação (CAPES/MEC) nos moldes na IN 7/2012 em que, segundo alega, houve prejuízos à Administração.*

*3. Solicita, enfim, que seja concedida medida cautelar suspendendo os efeitos desse normativo, o qual estaria ferindo os princípios da vantajosidade e da economicidade que norteiam as contratações públicas.*

***HISTÓRICO***

*4. Em instrução à peça 4, tendo em vista que se trata de representação contra a aplicação da norma em tese com a utilização do caso concreto como principal argumentação para justificar as irregularidades suscitadas, esta unidade técnica realizou exame verificando se a licitação realizada nos ditames da IN 7/2012-SLTI trouxe prejuízos ao órgão contratante. Concluiu, então, não ser possível afirmar categoricamente que as contratações públicas com base nas diretrizes desse normativo, mormente o disposto no seu art. 2º, § 1º, ferem os princípios da economicidade e da vantajosidade, razão pela qual afastou o risco de grave lesão ao Erário e a ineficácia da decisão de mérito na manutenção da referida norma, e entendeu inexistentes os pressupostos do periculum in mora.*

*5. Feitas essas considerações, a Selog propôs conhecer a representação, indeferir o requerimento de medida cautelar e realizar medidas saneadoras no intuito de suprir as lacunas de informações com relação à economicidade da aplicação da IN 7/2012 – SLTI nos contratos de agenciamento de operações sobre passagens aéreas firmados com a Administração (peças 4 e 5).*

*6. O Exmo. Ministro Relator, por seu turno, entendeu que a IN 7/2012 – SLTI cria obstáculos à necessária busca pela proposta mais econômica e beneficia as companhias aéreas em detrimento de outros setores, indício suficiente da presença do fumus boni juris. Em relação à existência do periculum in mora, entendeu ser evidente já que "vários contratos, nesse exato momento, estão sendo negociados e novas licitações estão sendo lançadas sob sua égide, trazendo riscos efetivos e iminentes de danos ao Erário, decorrentes da permanência em vigor do dispositivo ora vergastado" (peça 7).*

*7. Diante do exposto, o Exmo. Ministro Relator proferiu despacho (peça 7) em que conheceu da representação e determinou a adoção de cautelar, inaudita altera parte, no sentido de determinar que a SLTI suspendesse imediatamente os efeitos da Instrução Normativa 7/2012, até a decisão final de mérito do Tribunal acerca da matéria.*

*8. Determinou, ainda, a audiência do então Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Sr. Delfino Natal de Souza, a respeito da irregularidade exposta na presente Representação, bem como a oitiva da SLTI a respeito de todos os*

*argumentos apresentados pela representante, em especial dos que se referem à ilegalidade do art. 2º, § 1º, do referido normativo, autorizando a diligência proposta pela Selog.*

*9. Procedidas as devidas comunicações, em 13/3/2013 a SLTI veio aos autos e interpôs agravo à decisão do Relator (peça 17), alegando que a manutenção da medida cautelar em contenda inviabilizaria inúmeras contratações que ocorreriam nos moldes da IN 7/2012 – SLTI, prejudicando os órgãos que estão com seus certames em andamento, tanto quanto os órgãos que estão organizando seus procedimentos, com riscos à adequada prestação de serviços públicos e do cumprimento das políticas públicas, invariavelmente, causando danos à sociedade.*

*10. Esclareceu que, em razão da mudança da regra de mercado, que impôs o fim do modelo de remuneração por comissionamento na relação entre as companhias aéreas e agências de viagens, conforme oficialmente informado pela ABAV (peça 18), não é possível a exigência da manutenção dos descontos nas passagens aéreas pelas agências de viagens e, consequentemente, retorno ao modelo anteriormente adotado.*

*11. Em vista disso, a SLTI entende que o meio mais econômico de contratar as agências de viagens é a licitação pelo pagamento da menor taxa pelos serviços prestados, razão pela qual interpôs recurso com vistas à reforma dos efeitos da medida cautelar concedida pelo Exmo. Ministro Relator.*

*12. Despacho do relator de 15/3/2013 (peça 19) devolveu os autos à Selog determinando que a unidade fizesse a instrução do agravo em conjunto com as razões de justificativa e demais elementos a serem apresentados em cumprimento à decisão cautelar da peça 7.*

*13. A Selog, todavia, considerando a comunicação oficial das companhias aéreas e da ABAV-DF, instruiu o Agravo interposto pela SLTI ressaltando a impossibilidade de retorno ao modelo de contratação anterior à IN 7/2012 - SLTI. E registrou que, "ainda que flagrante a intenção das companhias aéreas em beneficiarem-se com a desobrigação de repassar parte de seus ganhos de escala aos órgãos e entidades da Administração Pública, onerando o Poder Público em benefício próprio, nota-se que a edição da Instrução Normativa 7/2012 – SLTI não concorreu pra essa situação, que estava pré-estabelecida antes de sua feitura" (peça 24, p. 4).*

*14. A instrução técnica concluiu que a manutenção da medida cautelar que suspende os efeitos da referida instrução normativa, se levada a cabo, não deixaria alternativas às contratações de serviços de fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais para a Administração, já que não há meios imediatos de obrigar as companhias aéreas a voltarem a remunerar as agências de viagens via comissões. Ademais, acolheu as alegações da recorrente quanto ao periculum in mora reverso, uma vez que não restam critérios a serem adotados nas licitações em andamento e nos contratos firmados sob a égide do normativo, com riscos de prestação inadequada de diversos serviços públicos (peça 24, p. 5).*

*15. Propôs, assim, conhecer do agravo interposto contra o despacho proferido pelo Ministro Raimundo Carreiro (peça 7) e reformar o item 11, com a revogação da medida cautelar que determinou a suspensão do referido normativo (peça 24, p. 6). A instrução contou com a anuência do titular da unidade (peça 25).*

*16. Nesse ínterim, houve pedido de ingresso nos autos como interessados por parte da Eurexpress Travel Viagens e Turismo Ltda., da Associação Brasileira de Agências de Viagens do Distrito Federal – ABAV-DF, e do Senhor Roberto Conhago Tavares, agente de viagens (peças 15, 22 e 29), os quais foram deferidos pelo Relator por meio do despacho de peça 30.*

*17. À peça 18, a ABAV-DF comparece aos autos juntando comunicações emitidas pelas companhias aéreas Tam, Gol e Azul às agências de viagens, pelas quais se pode ratificar a informação de que, a partir de 11/05/2012, não seriam mais pagas comissões pelas vendas de bilhetes de passagens às contas governamentais, a exemplo do que já é praticado para as passagens em geral. Ademais, a ABAV-DF manifesta sua posição defendendo que o melhor critério a ser adotado nas licitações é a Remuneração do Agente de Viagem (RAV), ou seja, taxa fixa de agenciamento nos mesmos moldes do disposto na IN 7/2012-SLTI, a qual, segundo afirma, já é muito utilizada em outros países e vem sendo utilizada por algumas empresas públicas.*

*18. Em resposta às comunicações, a SLTI apresentou sua resposta à oitiva à peça 26 e a resposta à diligência à peça 27 (os ofícios juntados às peças 32 e 33 são apenas para encaminhamento das respostas da SLTI em meio digital, as quais já tinham sido digitalizadas às peças 26 e 27), enquanto o Sr. Delfino Natal de Souza juntou suas razões de justificativa à peça 28.*

*19. Em 24/4/2013, o Relator proferiu novo despacho (peça 34), ratificando seu entendimento anterior (peça 19), no sentido de a Unidade técnica instruir o agravo interposto pela SLTI/MP em conjunto com as razões de justificativa e demais elementos juntados aos autos. Registrou, todavia, que o agravo foi acolhido sem efeito suspensivo, nos termos do art. 289, 4º, do Regimento Interno, e autorizou a realização de Painel de Referência com todos os interessados no tema, conforme proposto pela Selog, a fim de subsidiar a instrução de mérito destes autos.*

*20. Por fim, a ABAV-DF protocolou novo expediente (peça 34) em que aduz importantes esclarecimentos sobre a matéria, os quais passam a ser examinados em conjunto com as respostas da SLTI à diligência e à oitiva realizadas, a seguir.*

***EXAME TÉCNICO***

*21. O tema "compras de passagens aéreas pelos órgãos públicos" mostra-se complexo em função dos diversos agentes e interesses envolvidos no processo, assim como das informações veiculadas nesses autos dando notícias de supostos prejuízos sofridos pela Administração Pública em decorrência da aplicação das orientações contidas em normativo emitido pelo Ministério do Planejamento, a IN 7/2012 - SLTI. Ademais, vale acrescentar que o montante gasto na Administração Pública Federal Direta com aquisições de passagens aéreas, apenas no âmbito do Poder Executivo, atingiu R$ 890 milhões no ano de 2012, conforme levantamento realizado pela Selog.*

*22. A fim de melhor compreender a questão, a Selog realizou, na sede do TCU no dia 06/05/2013, Painel de Referência com a participação de representantes de todos esses agentes, a saber, a SLTI do Ministério do Planejamento, a Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABEAR), a Associação Brasileira das Agências de Viagens (ABAV) e sua seccional do Distrito Federal (ABAV-DF), com a presença do Gabinete do Relator, bem como da Secretaria-Geral Adjunta de Administração e da Gerência de Diárias e Passagens, a fim de contarmos também com a experiência de gestão do TCU nessa área.*

*23. Registre-se que as agências de viagens não representam um grupo homogêneo com relação ao tema em debate, uma vez que há manifestações desse setor nos autos defendendo posicionamentos totalmente antagônicos, a saber, a representante Eurexpress alega a anti-economicidade da IN 7/2012 – SLTI (peça 1), enquanto a ABAV Nacional e sua seccional DF defendem a manutenção do mesmo normativo (peça 36).*

*24. Assim, para a adequada compreensão do tema tratado na presente representação, bem como a avaliação quanto à suposta anti-economicidade da IN 7/2012 - SLTI, faz-se necessário contextualizar a evolução histórica da contratação de passagens aéreas pela Administração Pública, passando pelo (i) modelo de desconto por comissionamento pago pelas companhias aéreas às agências de viagens, (ii) modelo de descontos escalonados, (iii) fim dos comissionamentos e revisões contratuais para promover reequilíbrio econômico-financeiro, com a utilização da taxa DU, e (iv) modelo de taxa fixa de agenciamento introduzido pela IN 7/2012-SLTI, o qual, releva esclarecer desde já, não tem qualquer relação com a mencionada taxa DU.*

*25. Ainda para contextualização do tema, (v) transcreve-se trecho da Nota Técnica 34/DLSG/SLTI-MP, que esclarece o cenário e a atuação da SLTI no processo de elaboração do normativo, e (vi) faz-se análise acerca das notícias de irregularidades cometidas por agências de viagens em contratos com a Administração Pública, as quais fundamentaram propostas de encaminhamento com vistas ao aprimoramento dos controles internos referentes ao processo.*

*26. Por fim, (vii) faz-se breve análise acerca da possibilidade de aquisição das passagens aéreas diretamente das companhias aéreas, sem intermediação de agências de viagens.*

*27. Para essa contextualização, faremos uso de todos os elementos constantes dos autos, em especial das informações prestadas pela SLTI (peças 26 e 27) e pela ABAV-DF (peça 36), bem como*

*das informações levantadas no painel de referência. Nessa contextualização, faremos a análise, quando cabível, do modelo discutido e das fragilidades e riscos a ele inerentes.*

*28. Ao fim desse exame técnico, retomam-se as alegações da representante para análise dos atos processuais determinados no despacho de peça 7, quais sejam, a oitiva e diligência realizadas na SLTI, e a audiência do ex-Secretário de Logística e Tecnologia da Informação.*

***Evolução histórica dos modelos de contratação de passagens aéreas***

*(i) Modelo de desconto por comissionamento pago pelas companhias aéreas às agências de viagens*

*29. Historicamente, as contratações firmadas entre a Administração Pública e as agências intermediadoras nas aquisições e demais transações relativas a passagens aéreas nacionais e internacionais davam-se, em sua maioria, por critérios de maiores descontos sobre os valores originais das passagens aéreas.*

*30. Em suma, as companhias aéreas ofertavam um percentual de desconto como comissionamento para as agências de viagens, que variava geralmente de 7% a 10%, as quais repassavam parte desse desconto aos órgãos públicos contratantes e a parte restante compunha seu lucro.*

*(ii) Modelo de descontos escalonados*

*31. Considerando que a remuneração das agências era diretamente proporcional ao valor das tarifas vendidas ao governo, e buscando uma maior economia para a Administração, o Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão editou a Portaria MPOG 265/2001, de 19/11/2001, que previa incentivos para que as agências buscassem as melhores tarifas. Assim, caso a agência contratada demonstrasse que realizou considerável economia na aquisição das passagens aéreas, obteria reduções de desconto escalonadas progressivamente de acordo com a economia obtida.*

*32. Tal mecanismo não perdurou por muito tempo porque começaram a surgir suspeitas de atos fraudulentos. As propostas comerciais das licitações apresentavam descontos exorbitantes, muito acima dos percentuais de comissões praticados pelas companhias aéreas, contando com a possibilidade de redução dos descontos prevista na referida portaria. Entretanto, para que tais reduções pudessem se concretizar, as chamadas tarifas cheias eram "infladas" em preços bem superiores aos regularmente praticados no mercado, simulando descontos muito maiores do que os reais (peça 36, p. 4).*

*33. A Portaria 41, de 4/3/2005, do MPOG revogou a redução escalonada dos descontos e os editais passaram a adotar o critério único de maior desconto sobre o volume de vendas, sem redução progressiva.*

*(iii) Fim dos comissionamentos e revisões contratuais para promover reequilíbrio econômico-financeiro, com utilização da taxa DU*

*34. Em decorrência de alterações de mercado, em especial das inovações tecnológicas com o aumento significativo de aquisição de passagens aéreas diretamente das companhias aéreas por meio da internet, sem intermediação das agências, as companhias aéreas decidiram não mais pagar comissionamento às agências. Isso ocorreu primeiramente no setor privado, em que, até 24/10/2007, as agências de viagens também concediam aos clientes descontos sobre suas comissões.*

*35. A partir dessa data, com a extinção da comissão para o setor privado, foi criada a Taxa DU, que já era aplicada em outros países e correspondia a R$ 40,00 para passagens de até R$400,00 ou 10% do valor total para tarifas acima desse valor. Ou seja, no setor privado a taxa DU passou a representar a remuneração do agente de viagem paga diretamente pelo consumidor final.*

*36. Em meados de 2012, as companhias aéreas alteraram também a sistemática de remuneração para as compras governamentais, comunicando o fim dos comissionamentos e, acarretando, portanto, a inviabilidade do modelo licitatório que tinha como critério o maior desconto sobre o volume de vendas. A SLTI ainda conseguiu prorrogar a data prevista para alteração do modelo por alguns meses, a fim de conseguir emitir novo marco regulatório para orientar os órgãos públicos, o que se deu efetivamente em 1/10/2012, com a edição da IN 07/2012 (peça 26, p. 4/5).*

*37. Tal normativo previu, em seu art. 6º, possibilidades de reequilíbrio dos contratos celebrados anteriormente à edição da IN 7/2012 - SLTI, deixando como ato discricionário de cada órgão ou entidade a definição da metodologia a ser aplicada no reequilíbrio, tendo em vista suas peculiaridades relativamente aos percentuais de desconto acordados e à capacidade de negociação diante da necessidade do serviço demandado (peça 26, p. 8).*

*38. Assim, este modelo de desconto acrescido da Taxa DU foi utilizado por alguns órgãos ou entidades somente para reequilibrar os contratos, de forma provisória e em lapso temporal determinado, até que fossem realizadas licitações nos moldes do novo normativo.*

*39. Foi o caso, por exemplo, do TCU, cujo contrato de fornecimento de passagens aéreas era firmado com a representante neste processo, a Eurexpress, que se sagrou vencedora no certame ofertando desconto de 11,65% sobre o montante das vendas. Na negociação para reequilíbrio econômico-financeiro, conforme nos foi relatado pelo setor competente, passou-se a pagar a taxa DU de 10% e aumentou-se o desconto para 12,65%, resultando num desconto final de 2,65%. Observe-se que tal desconto já estava sendo aplicado no novo cenário, em que os comissionamentos deixaram de existir, ou seja, a agência estaria concedendo desconto final de 2,65% sobre as passagens vendidas e ainda pagando seus custos e tirando seus lucros. Entretanto, afinal, a condição negociada não se sustentou por muito tempo, quando a própria contratada pediu a rescisão unilateral do contrato.*

*40. Também foi o caso do exemplo citado pela representante para fundamentar a suposta antieconomicidade da IN 7/2012-SLTI e os alegados prejuízos para o Ministério da Educação - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), conforme quadro comparativo apresentado à peça 1, p. 6. A representante afirma que o órgão gozava de desconto de 13% sobre o faturamento e pagava à contratada a remuneração de 10% referente à taxa DU, o que resultava em uma economia final de 3%. Observe-se, todavia, que a comparação foi feita entre o novo modelo de taxa fixa com uma situação transitória que vigorou apenas durante o período de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato.*

*(iv) Modelo de taxa fixa de agenciamento introduzido pela IN 7/2012-SLTI*

*41. Assim, considerando o novo cenário no mercado de aquisição de passagens aéreas, ou seja, o fim dos comissionamentos e a consequente inviabilidade de se fazerem licitações tendo como critério o maior desconto sobre o valor das vendas, o Ministério do Planejamento emitiu a IN 7/2012 – SLTI. Tal normativo estabeleceu como novo critério de licitação para contratação dos serviços de aquisição de passagens aéreas e correlatos o menor preço de taxa de agenciamento (a qual não se confunde com a taxa DU), conforme define seu art. 2º:*

*42. Art. 2º Por se tratar de serviço comum, a licitação será realizada, preferencialmente, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica.*

*§ 1º A licitação deverá utilizar o critério de julgamento menor preço, apurado pelo menor valor ofertado pela prestação do serviço de Agenciamento de Viagens.*

*§ 2º Agenciamento de Viagens compreende a emissão, remarcação e cancelamento de passagem aérea pela agência de viagens.*

*§ 3º Passagem aérea, a que se refere o § 2 0 deste artigo, compreende o trecho de ida e o trecho de volta ou somente um dos trechos, nos casos em que isto represente toda a contratação.*

*§ 4º Trecho, a que se refere o § 30 deste artigo, compreende todo o percurso entre a origem e o destino, independentemente de existirem conexões ou serem utilizadas mais de uma companhia aérea.*

*§ 5º O valor ofertado pela prestação do serviço de Agenciamento de Viagens deverá ser único, independentemente de se tratar de passagem aérea nacional ou internacional.*

*43. A fundamentação da escolha desse critério para o novo marco regulatório está melhor explicitada no item abaixo.*

***Outras considerações sobre o tema***

*(v) Nota Técnica 34/DLSG/SLTI-MP, que esclarece o cenário e a atuação da SLTI no processo de elaboração do normativo (peça 26, p. 1/4)*

*44. A SLTI esclarece que, tendo sido comunicada da alteração da regra de negócio, imposta pelas Companhias Aéreas, convocou reunião com TAM, GOL, AZUL e AVIANCA, que confirmaram*

*os dados trazidos pela ABAV/DF. Transcreve-se trecho bastante elucidativo do cenário (peça 26, p. 1/4):*

*6. Com o fim deste modelo de contratação, a Administração Pública teria que, a partir de então, assumir a remuneração das Agências de Viagens, pois o comissionamento deixaria de existir. Ou seja, a política baseada no percentual de desconto não caberia mais nas contratações de passagens aéreas.*

*7. As Companhias Aéreas GOL e AZUL, conforme documentos anexados à carta protocolada pela ABAV/DF, comunicam que a nova política de contratação enseja a remuneração por meio do "Código DU", a ser pago diretamente pelo adquirente da passagem, ou seja, o órgão público.*

*8. A ABAV/DF sugere, como critério de julgamento, a aplicação da Remuneração do Agente de Viagens - RAV e não o Código DU. Segundo a qual é o critério utilizado por diversos países, tendo, inclusive, sido adotado por algumas empresas públicas brasileiras.*

*9. O Código DU, ora chamado de "Taxa DU", equivale a 10% (dez por cento) do valor do bilhete de passagem aérea, ou R$ 40,00 (quarenta reais), o que for maior. Ou seja, para passagens com preço até R$400,00 (quatrocentos reais) a taxa será de R$40,00 (quarenta reais) e para passagens com preço superior a R$400,00 (quatrocentos reais) a taxa será de 10% (dez por cento) do valor do bilhete.*

*10. Assim, a SLTI encontrava-se diante de duas situações problemáticas, quais sejam, a eminência de alteração da forma de contratação, que inviabilizaria os contratos em execução, e a necessidade de determinação de um novo modelo de contratação. Sem a possibilidade de contratação por meio de descontos, o universo proposto de utilização de taxa DU ou RAV precisava ser analisado.*

*11. Demandou-se às Companhias Aéreas, de imediato, o adiamento da implementação da nova regra de negócio para evitar a descontinuidade dos serviços na Administração Pública Federal. Tendo-se acordado a dilação do prazo por pouco mais de um mês, até o primeiro dia de julho de 2012.*

*12. Dessa forma, a SLTI ao definir o novo marco regulatório, demandou a revogação da Portaria n° 265, de 16 de novembro de 2001, que determinava a forma de contratação por meio de desconto. A decisão sobre o objeto que passaria a ser licitado para contratação de passagens aéreas, Agenciamento de Viagens, decorreu, dentre outros estudos, da análise das propostas citadas.*

*13. Para haver competição na licitação, faz-se necessário estabelecer o objeto que possa ser ofertado em valores decrescentes pelos licitantes. Partindo-se do pressuposto de que a Taxa DU emprega um valor fixo e percentual predefinido não haveria disputa entre os licitantes, não havendo parâmetro para escolha do fornecedor, dada a uniformidade dos preços.*

*14. Tendo em vista que a taxa DU utiliza dois critérios em sua definição, a Administração, por força legal, não pode realizar licitação utilizando dois critérios de julgamento ao mesmo tempo (menor preço e maior desconto). Se utilizasse apenas o critério de menor valor da taxa, além de entrar em conflito com a essência da taxa DU, configuraria a mesma lógica utilizada no Agenciamento de Viagens.*

*15. Ainda, caso a Administração pudesse estabelecer a taxa DU como forma de remuneração das Agências de Viagens, nem sempre utilizaria o valor fixo da taxa, aliás, na maioria dos casos, pagaria o percentual de 10% (dez por cento) incidente sobre o valor da passagem, o que extinguiria qualquer vantajosidade. Ou seja, somente nas passagens com valor abaixo de R$ 400,00 (quatrocentos reais), a Administração pagaria pela prestação de serviços de fornecimento de passagens aéreas o mesmo valor. Acima disso, na medida em que o valor subisse, a Administração pagaria cada vez mais pelo mesmo serviço. Restando a situação na qual quanto mais cara a passagem, maior seria a remuneração da Agência de Viagens.*

*16. O exemplo abaixo demonstra a comparação entre um valor fixo e percentuais a serem aplicados nas passagens cujo valor se situem acima do montante definido pela licitação, no caso da Taxa DU de R$ 40,00 (quarenta reais), na qual se verifica quão mais onerosa seria para a Administração Pública esta forma de contratação:*

| ***VALOR DO BILHETE*** | ***VALOR FIXO*** | ***TAXA DU*** ***PERCENTUAL DE 10% OU R$ 40,00*** |
|---|---|---|
| ***R$*** *200,00* | ***R$*** *40,00* | ***R$*** *40,00* |
| ***R$*** *400,00* | ***R$*** *40,00* | ***R$*** *40,00* |
| *R$ 800,00* | ***R$*** *40,00* | *R$ 80,00* |
| *R$ 1.000,00* | ***R$*** *40,00* | *R$ 100,00* |

*17. Enquanto a Taxa DU constitui dois parâmetros de julgamento (valor fixo e percentual), a Remuneração do Agente de Viagem - RAV possibilita que a Agência de Viagens seja remunerada por um*

*determinado valor pela prestação de serviços de fornecimento de passagens aéreas. Lógica que é semelhante ao novo marco regulatório editado pela SLTI.*

*18. Dessa forma, a competitividade, fator essencial para a licitação, passa a ser exercida pela capacidade de oferta de valores decrescentes pelos licitantes. Mais do que isto, os valores finais da licitação resultarão em maior vantagem para a Administração Pública, pois refletirão real disputa dos licitantes para o fornecimento do serviço.*

*19. Tendo em vista a complexidade do tema e sua repercussão nos órgãos públicos, as minutas de normativo foram submetidas a análise dos Subsecretários de Planejamento, Orçamento e Administração nos encontros mensais destes profissionais, determinado Fórum SPOAs, tendo sido discutidas e recebido subsídios.*

*20. As Companhias Aéreas foram novamente contatadas para mais uma dilação do prazo de início de vigor da nova regra de negócio. A 1N 7 foi então publicada em 24 de agosto de 2012 e contemplou, por prazo determinado, a possibilidade de alteração dos contratos vigentes, mantendo o equilíbrio econômico-financeiro, devido a necessidade de continuidade dos serviços de emissão de passagens aéreas.*

*21. O Agenciamento de Viagens representa, pois, o objeto pelo qual as Agências de Viagens serão contratadas para prestar o serviço de emissão, remarcação e cancelamento de passagens aéreas. Tal formato dado ao objeto permite a competitividade necessária para a garantia da maior vantajosidade para a Administração Pública na licitação.*

*45. Em suma, observa-se, pelo relato acima, que a SLTI foi comunicada da alteração da regra de mercado pela ABAV-DF, reuniu-se com as companhias aéreas para confirmar o fato e negociou com elas a dilação do prazo para implementação da nova regra. Tendo recebido duas sugestões de remuneração dos serviços de agenciamento de viagens (taxa DU e Remuneração do Agente de Viagem – RAV), analisou as duas possibilidades e escolheu a segunda.*

*46. Sua decisão embasou-se nos seguintes motivos: 1º) a taxa DU apresentava dois critérios a serem estabelecidos numa licitação, o que, por si só, já configurava uma dificuldade operacional (a de estabelecer critério de menor preço e maior desconto); 2º) se utilizasse apenas o critério de menor valor da taxa, além de entrar em conflito com a essência da taxa DU, configuraria a mesma lógica utilizada no Agenciamento de Viagens; 3º) para passagens acima de R$ 40,00, na medida em que o valor subisse, a Administração pagaria cada vez mais pelo mesmo serviço executado; e 4º) a competitividade, fator essencial para a licitação, só seria exercida pela capacidade de oferta de valores decrescentes pelos licitantes.*

*47. Dentre todos esses fatores que envolvem a questão, um deles é inatacável: o fato de que o serviço de agenciamento é* ***o mesmo independentemente do valor da tarifa****. Como consequência, é mais razoável que seja remunerado por taxa fixa do que por um percentual. E isso nos faz refletir que qualquer modelo remuneratório que estabeleça um percentual do valor da tarifa, seja ele por maior desconto (modelo antigo que não existe mais) ou por maior acréscimo (caso fosse adotada a taxa DU), configurar-se-ia um estímulo para que as contratadas não escolhessem as passagens mais baratas, obviamente.*

*48. Conclui-se, pelo exame desse cenário, que a escolha da SLTI pelo modelo de taxa fixa de agenciamento para novo marco regulatório na aquisição de passagens pela Administração Pública, modelo regulamentado pela instrução normativa questionada pela representante, foi acertada, ainda mais se considerarmos as fragilidades existentes no processo e as notícias de irregularidades relatadas abaixo.*

*(vi) Notícias de supostas irregularidades cometidas por agências de viagens em contratos com a Administração Pública*

*49. Um importante aspecto trazido aos autos diz respeito às notícias de irregularidades cometidas por algumas agências de viagens em contratos com a Administração Pública, especificamente na vigência do modelo de descontos, o que influencia qualquer análise que possa ser feita com relação à alegada vantajosidade desse modelo, e que se torna ainda mais grave no atual cenário de ausência de comissionamento por parte companhias aéreas.*

*50. Trata-se do Relatório de Análise 30/2012 do Ministério Público Federal no Distrito Federal, que integra o Inquérito Civil Público no 1.16.000.001203/2008-63, instaurado a partir de*

*representação formulada pelo Sindicato das Empresas de Turismo do Distrito Federal (Sindetur), em 27/3/2008, que deu notícia das seguintes supostas irregularidades:*

*a) Licitantes praticando descontos superiores à possibilidade econômica, em percentuais muito acima das comissões recebidas das companhias aéreas;*

*b) Superfaturamento dos bilhetes de passagens aéreas, pela inclusão nas faturas cobradas dos órgãos públicos de valores superiores aos efetivamente adquiridos junto às companhias aéreas, como estratégia para cobrir os altos descontos concedidos nas licitações;*

*c) Apropriação dos valores relativos aos bilhetes de viagens canceladas, os quais deveriam ser reembolsados aos órgãos públicos contratantes.*

*51. Vale transcrever excertos do relatório que melhor corroboram essa análise (peça 26, p. 140/143):*

*As principais companhias aéreas do mercado nacional, GOL Linhas Aéreas SA e TAM Linhas Aéreas SÀ, que corresponderam à grande maioria dos bilhetes de passagens aéreas emitidas no âmbito do contrato examinado, informaram que remuneravam as agências de viagens, nos anos de 2007 e 2008, nos percentuais médios de 6% (seis por cento) e 7% (sete por cento), respectivamente, para viagens internacionais e viagens nacionais.*

*O resultado bruto das agências de viagens pela prestação dos serviços de emissão de passagens aéreas corresponde à diferença entre a remuneração que recebe das companhias aéreas e os descontos contratados com o órgão público ou entidade contratante.*

*Para que haja viabilidade econômica na execução dos contratos com o Serviço Público, as agências de viagens precisam conceder descontos em percentuais inferiores à remuneração recebida das companhias aéreas pela emissão dos bilhetes respectivos, diferença essa que deve ser suficiente para cobrir seus custos, despesas e lucros esperados para a atividade empresarial.*

*De outro lado, caso ofereça descontos superiores à remuneração percebida, estar-se-ia diante de absurdo injustificável no mundo dos negócios, podendo configurar prática de concorrência desleal, na forma de dumping (prática de preços excessivamente baixos, inclusive abaixo do custo de produção, com vistas a eliminar a concorrência).*

*Fora isso, pode-se estar diante da utilização de mecanismos suspeitos, como aqueles relatados na representação, para a cobertura do prejuízo inicial apurado, a não ser que a contratada consiga demonstrar, inequívoca, matemática e contabilmente, que o contrato tem o condão de propiciar à empresa outros ganhos capazes de justificar os descontos Concedidos.*

*(...)*

*De qualquer modo, cabe à comissão de licitação ou ao pregoeiro requerer aos licitantes que demonstrem a viabilidade dos descontos propostos, justificando e comprovando, adequadamente, os descontos oferecidos, dando, assim, a devida transparência ao certame e combatendo desvios, principalmente nos casos em que se vislumbrar concorrência desleal.*

*52. O Relatório faz a análise, também, de casos concretos de passagens fornecidas em contratos firmados nos termos do art. 10 da Portaria MPOG 265/2001, ou seja, segundo o modelo de descontos escalonados, conforme explicado nos itens 31 a 33 supra.*

*53. A título ilustrativo, a análise do contrato entre o Ministério do Desenvolvimento Agrário e a Valtat Viagens e Turismo Ltda., em que o desconto pactuado na licitação foi de 29,75% do volume de vendas (não incidente sobre taxas de embarque ou outros custos), identificou que, dos 2.451 bilhetes emitidos nas faturas encaminhadas, apenas 3,79% tiveram incidência de descontos conforme previsto na licitação. Os demais, equivalentes a 96,21%, tiveram redução de 100% (cem por cento) do desconto pactuado, isto é, em 96,21% dos bilhetes encaminhados para análise a agência não repassou parte de seu comissionamento para o órgão. Entretanto, identificou-se que as tarifas cheias utilizadas pela agência, informadas nas faturas, as quais serviram de base para apuração da economia e cálculo final dos descontos, não corresponderam, na maioria das vezes, às registradas na ANAC, tendo havido uma diferença a menor em prejuízo ao órgão no montante de R$26.025,01, apenas para a quantidade de bilhetes que foi examinada.*

*54. O relatório do MPF também concluiu (peça 36, p. 160):*

*a) As tarifas cheias componentes da base tarifária das companhias aéreas não são comercializadas na*

*prática;*

*b) A ANAC não tem banco de dados das tarifas cheias registradas, para consulta dos gestores dos contratos de prestação de serviços de emissão de passagens aéreas, impossibilitando o correto acompanhamento dos valores cobrados pelas agências de turismo, ficando os órgãos públicos à mercê das informações prestadas pelas contratadas (fls. 202-213). Assim, é necessário que a citada Agência Reguladora adote medidas que possibilitem aos gestores dos contratos da espécie analisada o acesso aos dados e informações sobre as tarifas registradas, viabilizando, assim, a correta gestão dos contratos (...).*

*55. Não à toa, com base nesse relatório, a CGU emitiu o Ofício 6546/2012/DEPOG/DE/SFC/CGU-PR, sugerindo ao Ministério do Planejamento que "seja avaliada a revisão das normas citadas, articulando-se com a ANAC, de forma a perseguir propostas mais vantajosas para a Administração Pública Federal na contratação de agências para fornecimento de passagens aéreas e promovendo maior controle dos valores pagos às agências contratadas" (peça 26, p. 128/129).*

*56. Mais informações acerca de fraudes desse tipo, cometidas pelas agências de viagens que prestaram serviços no Senado Federal, foram encontradas em matéria da Revista ISTO É. A Sphaera Turismo, por exemplo, teria vencido a licitação oferecendo desconto final de 17% sobre o valor das vendas, tendo sido analisado posteriormente que os preços praticados nas passagens emitidas pela agência eliminavam as supostas vantagens obtidas durante o processo licitatório.*

*57. Segundo a matéria, há 19 investigações tramitando no Ministério Público Federal no DF contra agências de turismo que mantiveram contratos com a administração pública nos últimos anos, as quais estariam praticando "descontos virtuais":*

*"Na maioria dos casos, as licitações são ganhas com a promessa de preços 'impraticáveis'. (...) Casos como esse acontecem em muitos órgãos. Para ganhar a licitação e pegar o contrato, agências propõem descontos no preço final que, se concretizados, fariam com que elas pagassem para funcionar. Como ninguém topa trabalhar no vermelho, o jeito encontrado por elas é burlar as regras e buscar outras formas para ter lucro."*

*http://www.istoe.com.br/reportagens/221521_SENADOTUR+O+ESQUEMA+DAS+PASSAGENS+MAIS+CARAS+DO+MUNDO*

*58. No mesmo sentido, também a ABAV-DF (peça 36) traz informações sobre atos fraudulentos, afirmando que, mesmo com a revogação do modelo de descontos escalonados, previsto no art. 10 da Portaria 265/2001, , as atitudes inescrupulosas não cessaram e passou-se a aplicar a criação de "máscaras de bilhetes", nas quais algumas agências cobram da Administração Pública tarifas muito superiores àquelas efetivamente cobradas pelas companhias aéreas. Segundo afirma, os altos descontos ofertados nas licitações são apenas iscas, pois as tarifas que estão sendo repassadas à Administração chegam a custar três vezes mais. Assim, conclui, num universo em que as comissões praticadas eram de no máximo 10%, os descontos ofertados chegavam a 30%, estando o MPOG certo em sua conclusão de que "A conta não fecha".*

*59. Entretanto, ao que parece, as supostas irregularidades não estariam restritas ao modelo de licitação baseado em descontos. A ABAV-DF também traz informações de problemas nas licitações realizadas nos moldes da IN 7/2012-SLTI, com taxa fixa de agenciamento (peça 26, p. 7):*

*Passou-se a verificar a oferta de taxa de agenciamento no valor R$ 0,00 ou R$ 0,01, o que é um total absurdo, e os pregoeiros estão aceitando tais ofertas sem sequer diligenciar às licitantes acerca da viabilidade financeira da referida proposta.*

*A Administração tem que entender que as agências de viagens não serão mais remuneradas pelas Companhias Aéreas e hoje a única remuneração das agências é a taxa de agenciamento de viagem.*

*É sabido que os pregoeiros têm aceitado a cobrança de taxa zero sob o argumento de as licitantes possuírem os chamados incentivos pagos pelas Cias. Aéreas e mais uma vez os pregoeiros fazem vistas grossas e não exigem a comprovação da suposta remuneração informada pela licitante.*

*60. Os chamados incentivos, que as agências recebem das companhias aéreas por cumprimento de metas e também conhecidos como bônus, vêm sendo utilizados como justificativa pelas licitantes para oferta de taxas irrisórias, ou até negativas, em algumas licitações fundamentadas na IN 7/2012-SLTI (com taxa de agenciamento fixa). Ademais, nas alterações contratuais de reequilíbrio*

*econômico-financeiro após o fim dos comissionamentos, esses incentivos foram utilizados para justificar a manutenção de descontos, como no caso do TCU e da Capes, explicados nos parágrafos 39 e 49.*

*61. Nesse ponto, vale fazer uma pausa para analisar a natureza dos incentivos, ou bônus.*

*62. A ABAV-DF esclarece que as companhias aéreas, vez por outra, oferecem às agências de viagens determinados percentuais de incentivo, desde que atingidas metas de faturamento previamente estabelecidas. Entretanto, tais incentivos diferem dos comissionamentos existentes anteriormente e não podem ser considerados para efeitos de oferta de propostas em licitações, considerando que a obtenção de tais benefícios está condicionada ao alcance de metas. Segundo afirma, são tratativas informais, unilaterais, periódicas e dependentes de plano de metas, as quais certamente não poderão ser comprovadas ou demonstradas através de documentação. Ademais, afirma que tais critérios de formação de preços são vedados pela Lei 8.666/1993, art. 44, § 12 (peça 36, p. 8/10):*

*Art. 44. No julgamento das propostas, a Comissão levará em consideração os critérios objetivos definidos no edital ou convite, os quais não devem contrariar as normas e princípios estabelecidos por esta Lei.*

*§ 12 É vedada a utilização de qualquer elemento, critério ou fator sigiloso, secreto, subjetivo ou reservado que possa ainda que indiretamente elidir o princípio da igualdade entre os licitantes."*

*63. Com efeito, no Painel de Referência realizado, foi confirmado pelo representante da ABEAR, Comandante Jenkins, a natureza desses incentivos, que, além de dependerem do cumprimento das metas, são unilaterais e informais, ou seja, são concedidos e retirados por decisão pura e simples de cada companhia aérea, e geralmente sequer têm um documento que os garantam, pois as companhias não querem se comprometer com eles a longo prazo.*

*64. Logo, as agências que ofertam propostas em licitações (seja no modelo antigo, de descontos, seja no modelo da IN 7/2012-SLTI, de taxas fixas), contando antecipadamente com esses incentivos, ou estão operando num nível de alto risco para seu negócio e para a própria Administração Pública, caso não consigam executar seus contratos, ou podem estar valendo-se de práticas suspeitas durante a execução contratual para cobrirem os valores ofertados na licitação.*

*65. A manifestação da ABAV-DF à peça 36 é extremamente elucidativa nesse contexto. Segundo afirma a associação, se a taxa de agenciamento é a única receita a ser auferida atualmente pela agência de viagens, certamente a proposição de valor zero ou similar torna automaticamente a proposta inexequível, já que a agência tem custos inerentes à própria contratação, dos quais não pode simplesmente abrir mão, tais como: despesas administrativas/operacionais, mão de obra, tributos, garantia contratual, recursos tecnológicos, etc. Defende, pois, que os editais licitatórios exijam planilhas de custos contendo a descrição pormenorizada desses itens, espelhando a transparência necessária às operações públicas (peça 36, p. 9/11).*

*66. Tem razão a ABAV-DF em sua tese. Os órgãos públicos devem resguardar-se de empresas aventureiras e aprimorar seus controles, exigindo nas licitações as planilhas que compõem os custos das empresas e verificando a exequibilidade econômica das propostas. Tal medida será objeto de recomendação à SLTI, para que avalie a conveniência e oportunidade de rever o normativo que regulamenta a contratação de prestação de serviços de aquisição de passagens aéreas na Administração Pública, a fim de incluir exigência de apresentação de planilhas de custos pelas empresas licitantes, assim como orientação aos pregoeiros para que verifiquem a exequibilidade das propostas ofertadas.*

*67. Além disso, a ABAV-DF também dá notícias de fraudes praticadas durante a execução contratual, tais como: adulteração dos bilhetes para superfaturamento das tarifas e das respectivas taxas de embarque, assim como cobrança de "outras taxas" inexistentes, especialmente nos voos internacionais, o que também vem ocorrendo na iniciativa privada e está sendo investigado pelo Ministério Público.*

*68. As denúncias de fraudes foram levantadas no Painel de Referência e eram do conhecimento tanto da ABEAR quanto da SLTI. Como maneira de prevenir tais práticas, foi discutida a proposta da ABAV-DF para tornar obrigatório que conste no cartão de embarque o valor da tarifa e das*

*respectivas taxas, a fim de que o passageiro possa comparar o valor pago à agência com o valor informado pela companhia aérea. Historicamente, os bilhetes das passagens eram impressos em carnês que serviam também como cartão de embarque, onde constava a informação do valor da tarifa. Com o tempo e o advento dos bilhetes eletrônicos (chamados e-tickets), o cartão de embarque passou a ser emitido apenas no momento do check in, e a valiosa informação do valor da tarifa foi suprimida.*

*69. O risco reside no fato que o bilhete eletrônico que é encaminhado pelas agências de viagens para os consumidores finais, no caso os órgãos governamentais, não corresponde ao bilhete emitido pelas companhias aéreas. Isto é, as agências fazem outro leiaute para o bilhete encaminhado, no qual as informações podem ser facilmente alteradas. Assim, concordamos com a sugestão da ABAV-DF de que a obrigatoriedade de que seja informado no cartão de embarque o valor da passagem consistiria numa ferramenta de controle de grande eficácia para a gestão contratual, uma vez que o cartão de embarque é exigido como comprovação de que o agente público efetivamente realizou a viagem, além de ser um documento emitido pela companhia aérea, e não pela agência de viagem.*

*70. Analisando mais atentamente a questão, tem-se que a Resolução 138, de 9/3/2010, da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), que regulamenta as condições gerais de transporte atinentes à comercialização e às características do bilhete de passagem, estabelece:*

*Art. 6º* ***Durante todas as fases do processo de comercialização dos serviços de transporte aéreo, as empresas deverão apresentar ao consumidor a tarifa expressa em valor único****, independentemente do canal de comercialização utilizado, garantindo a possibilidade de comparação direta entre os preços dos serviços disponíveis no mercado.*

*Parágrafo único. Para efeitos desta Resolução, o processo de comercialização inicia-se quando o adquirente do bilhete de passagem informa o itinerário e as datas desejadas ao transportador ou seus prepostos e encerra-se com o pagamento pelo serviço de transporte aéreo.*

*(...)*

*Art. 8º O bilhete de passagem deverá conter, no mínimo, as seguintes informações, independentemente de sua forma de emissão:*

***(...)***

***VII - valor da tarifa do serviço de transporte aéreo em moeda corrente nacional;***

***VIII - valores individualizados relativos ao pagamento das taxas governamentais, impostos,***

***tarifas aeroportuárias ou de qualquer outro valor que apresente característica de repasse a entes governamentais;***

***IX - valor total pago pelo adquirente do bilhete de passagem em moeda corrente nacional;***

*(...)*

*71. Portanto, considerando que o bilhete de passagem engloba também o cartão de embarque, o qual deve acompanhar o passageiro até seu destino final para retirada de bagagens, e considerando o previsto nos artigos 6º e 8º, incisos VII, VIII e IX, da Resolução 138/2010 da ANAC, entende-se que a referida agência deve exigir que as companhias aéreas façam constar de seus cartões de embarque o valor da tarifa paga, conferindo transparência sobre a operação comercial realizada para o consumidor final. Tal medida será objeto de proposta de determinação para a ANAC.*

*72. Todavia, a despeito da eventual implementação desta proposta de determinação, outras fragilidades ainda persistem nesse processo de contratação de passagens aéreas pela Administração Pública, no que tange aos sistemas de consulta de passagens utilizados pelas agências de viagens, conhecidos como sistemas buscadores.*

*73. No painel de referência foram discutidas fragilidades atinentes aos sistemas que são utilizados para consulta de passagens, que funcionam similarmente aos sítios de compras de passagens WWW.decolar.com.br, ou WWW.submarinoviagens.com.br. Eles fazem a busca das passagens nos sítios das companhias aéreas e mostram ao usuário o resultado da pesquisa, para escolha e compra do bilhete. Todavia, tais sistemas não são homologados pelas companhias aéreas e as informações apresentadas ao usuário final não necessariamente correspondem às condições reais ofertadas no momento da busca.*

*74. Um exemplo citado no decorrer do Painel, embora sem relação direta com a Administração Pública, foi a alteração fraudulenta de cinquenta centavos no valor de tarifas praticadas num desses sítios de pesquisa de passagens aéreas. Um montante aparentemente irrisório, que passa despercebido ao consumidor, mas que, no volume total de vendas do sítio, gera um lucro irregular significativo. Em decorrência, foi firmado um Termo de Ajustamento de Conduta junto ao Ministério Público Federal no Estado de São Paulo.*

*75. Da mesma forma, há notícias de sistemas utilizados nos contratos com a Administração Pública que mostram passagens em valores diferentes dos originais, o que não pode ser detectado pelo usuário ou pelo órgão comprador, uma vez que ele recebe o bilhete eletrônico num arquivo elaborado pela agência, e o único documento efetivamente emitido pela companhia aérea é o cartão de embarque, que não mostra o valor da tarifa paga. Tal fragilidade de controle poderia ser prevenida com a implementação da exigência de que as companhias aéreas façam constar de seus cartões de embarque o valor da tarifa paga, conforme proposta de determinação à ANAC acima relatada.*

*76. Há também notícias de sistemas que são parametrizados para omitir as menores tarifas nos resultados das consultas, induzindo o comprador, no caso o órgão público, a comprar as tarifas mais caras. E, para essa fragilidade de controle, fazer constar o valor da tarifa no cartão de embarque não resolve.*

*77. A SLTI tem conhecimento de todas essas fragilidades atinentes aos sistemas buscadores e, considerando que não há ainda no mercado padrões de certificação de segurança para tais sistemas, optou por firmar contrato com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) para desenvolvimento do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), que será mantido pelo Ministério do Planejamento e disponibilizado aos órgãos públicos. Tendo em vista que tal sistema ainda está em fase de desenvolvimento e considerando as fragilidades discutidas e funcionalidades necessárias, levantamos algumas oportunidades de melhoria ainda viáveis de serem implementadas.*

*78. Assim, no sentido de dar mais agilidade, transparência e, consequentemente, economia ao processo como um todo, propomos recomendar à SLTI que avalie a conveniência e oportunidade de fazer constar do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) que está sendo desenvolvido pelo Serpro as seguintes funcionalidades:*

*1) Desenvolvimento de um módulo que possa fazer a pesquisa de preços efetivamente praticados pelas companhias aéreas, em tempo real, de acordo com os parâmetros solicitados, tais como cidade de origem e cidade de destino, data de partida da viagem e data de retorno da viagem, assim como uma sugestão de horário de voo (MÓDULO BUSCADOR);*

*2) Desenvolvimento de um módulo que permita ao gestor setorial confirmar a utilização dos bilhetes adquiridos pela APF, assim como receber informações a respeito deste bilhete, tais como: datas e horários de partida, cancelamentos, alteração e preço (MÓDULO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS);*

*3) Desenvolvimento de um módulo que permita a gestão das faturas a serem pagas pelos órgãos, de acordo com as solicitações de emissão de bilhete e levando em consideração os cancelamentos e as remarcações que vierem a ocorrer (MÓDULO DE FATURAMENTO).*

*79. Outra fragilidade atinente ao processo de aquisição de passagens aéreas por parte das agências de viagens diz respeito à própria existência dos referidos incentivos.*

*80. Ora, ainda que hoje vigore o modelo de taxa fixa para remuneração dos serviços de agenciamento, o que, em princípio, não estimula as contratadas a buscarem as maiores tarifas de passagens (já que sua remuneração não é proporcional ao valor das passagens), os incentivos são concedidos pelas companhias aéreas em função dos valores das vendas, e não da quantidade de bilhetes.*

*81. Assim, estamos diante de uma situação em que a própria regra de mercado gera riscos para a Administração Pública, e sobre o qual esta não tem poder de ingerência.*

*82. Uma forma de prevenir tais riscos seria a Administração Pública conceder benefícios às*

*agências que buscassem adquirir as passagens nas menores tarifas, tais como: aplicar fatores de multiplicação das taxas fixas de acordo com o percentual de economia atingido. Entretanto, para não incorrer nas mesmas fragilidades que inviabilizaram o (ii) Modelo de descontos escalonados (parágrafos 31 a 33), esta sistemática teria que estar corroborada por outras ferramentas de controle já mencionadas nessa análise.*

*83. Propõe-se, pois, recomendar à SLTI que estude a conveniência e oportunidade de rever o normativo que regulamenta a contratação de prestação de serviços de aquisição de passagens aéreas na Administração Pública, a fim de incluir a previsão de concessão de benefícios às agências de viagens que buscassem adquirir as passagens nas menores tarifas, tais como: a aplicação de fatores de multiplicação das taxas fixas de acordo com o percentual de economia atingido, combinada com as ferramentas de controle necessárias.*

*(vii) Análise acerca da possibilidade de aquisição das passagens aéreas diretamente das companhias aéreas*

*84. Alternativa também discutida no Painel de Referência foi a possibilidade de contratação direta das companhias aéreas para fornecimento das passagens aéreas.*

*85. Com o advento da internet, grande parte dos consumidores privados tem comprado bilhetes de passagem diretamente nos sítios das companhias aéreas. Pensando na busca de maior economia para a Administração Pública, foi discutida essa alternativa também para as compras governamentais, o que eliminaria os custos de intermediação das agências de viagens e também os riscos decorrentes das fragilidades inerentes ao processo, tratadas no subtítulo anterior.*

*86. Ora, no caso de passagens nacionais, por exemplo, existem hoje apenas quatro empresas fornecedoras no mercado brasileiro, sendo que duas delas correspondem a aproximadamente 80% das vendas. Discutiu-se no Painel de Referência a possibilidade de realizar credenciamento para contratação direta com todas as quatro companhias, elegendo-se, no momento da compra, aquela que apresentar o preço mais vantajoso.*

*87. Além disso, em função do volume de vendas destinadas aos órgãos públicos, poderiam ser negociados descontos governamentais ou firmados acordos corporativos, a exemplo do que ocorre com grandes empresas privadas, de obtenção de bônus à medida que fossem atingidas determinadas metas.*

*88. Essa possibilidade ainda esbarra em algumas dificuldades operacionais, como questões fiscais, conforme debatido no Painel de Referência, mas que, no nosso entendimento, podem ser superadas, devendo ser melhor estudada pela área técnica da SLTI.*

*89. Portanto, propõe-se determinar à SLTI que promova estudos no sentido de avaliar a vantajosidade de contratar diretamente as companhias aéreas para fornecimento de passagens aéreas nacionais e/ou internacionais para a Administração Pública.*

***Análise das alegações da representante e dos atos processuais determinados (despacho de peça 7)***

*90. Na tentativa de sustentar sua tese quanto à antieconomicidade da IN 7/2012 – SLTI e aos supostos prejuízos causados à Administração Pública pela aplicação das regras estabelecidas nesse normativo, a representante apresentou, como exemplo, o Pregão Eletrônico realizado pelo Ministério da Educação, no dia 12/12/2012, por meio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), cujo objeto foi a contratação de serviços de agenciamento e gerenciamento de viagens e cujo critério de julgamento obedeceu aos ditames da IN 7/2012, menor taxa por transação.*

*91. O referido pregão resultou na contratação da empresa AIRES TURISMO LTDA. – ME, pelo valor final de R$ 7,33 (sete reais e trinta e três centavos) por agenciamento. Em quadro comparativo entre a contratação em referência e da taxa DU (peça 1, p. 6), utilizada nos contratos com o Ministério da Educação (MEC) antes da edição da IN 7/2012, a representante procura demonstrar um prejuízo aproximado de R$ 3.059.183,17 (três milhões, cinquenta e nove mil, cento e oitenta e três reais e dezessete centavos) ao final de um ano de execução do contrato.*

*92. Também a análise realizada na primeira instrução desta unidade técnica (peça 4, p. 3/4)*

*promoveu uma comparação entre os modelos de taxa DU e do novo normativo, tendo chegado à conclusão que não era possível afirmar categoricamente que houve inobservância aos princípios da economicidade e da vantajosidade nas contratações públicas com base nas diretrizes da IN 7/2012 – SLTI. Entretanto, conforme demonstrado ao longo deste exame técnico, tal comparação é meramente hipotética, uma vez que a taxa DU não se aplica à Administração Pública e que o modelo de descontos não pode ser retomado, por decisão das companhias aéreas que decidiram não mais pagar comissionamento às agências de viagens, decisão esta que se insere no mercado privado sobre o qual o TCU não tem jurisdição.*

*93. Restou fortemente demonstrado que a alegação da representante quanto à antieconomicidade da IN 7/2012 – SLTI e aos supostos prejuízos dela decorrentes não se sustentam, uma vez que o modelo definido mostrou-se o mais vantajoso para a Administração Pública diante do novo cenário de mercado e das fragilidades existentes no processo de contratação com as agências de viagens, especialmente conforme relatado nos itens 49 a 83 acima. Por conseguinte, a presente representação deve ser considerada improcedente.*

*94. Parte-se, então, para a análise da audiência, da diligência e da oitiva realizadas em cumprimento ao Despacho de peça 7.*

*95. Quanto às respostas apresentadas, a oitiva foi atendida por meio do Ofício 745/DLSG/SLTI-MP (peça 26) e a diligência por meio do Ofício 746/DLSG/SLTI-MP, sendo que o material anexado aos dois ofícios é exatamente o mesmo. Assim, passamos à análise conjunta dos dois questionamentos, fazendo referência às páginas do primeiro documento.*

*Despacho de 6/3/2013, item 11:*

*III: Audiência do ex-Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Sr. Delfino Natal de Souza, a respeito da irregularidade exposta na presente Representação*

***Argumentos** (peça 28)*

*96. O responsável esclarece que a edição da IN 07/2012 deveu-se à alteração da regra do mercado de passagens aéreas, tendo em vista a decisão imposta pelas companhias aéreas no sentido de não mais pagar comissão às agências de viagens. A SLTI buscou orientar os órgãos da Administração Pública de acordo com a Lei 11.771/2008, que trata da Política Nacional de Turismo, tendo sido baseada a proposta do novo normativo em estudos e submetida a amplo debate com os diversos atores envolvidos no processo, inclusive com os principais órgãos usuários do serviço (peça 28, p. 1).*

*97. Afirma que o representante baseou-se no caso concreto da licitação da Capes, fundamentando seus argumentos numa suposta utilização de Taxa DU, sendo impossível comparar os modelos abordados. Assim, sua alegação de falta de vantajosidade e de economicidade seria insustentável, não sendo caracterizada irregularidade com relação à edição da instrução normativa em comento (peça 28, p. 2).*

***Análise:***

*98. Os argumentos apresentados pelo responsável são legítimos e podem ser comprovados por outros elementos dos autos.*

*99. Conforme dados constantes da resposta à oitiva apresentada pela SLTI (peça 26), a Secretaria foi comunicada pela ABAV-DF da alteração da regra de mercado imposta pelas companhias aéreas, e realizou reunião diretamente com as próprias empresas Gol, Tam, Azul e Avianca para confirmar a informação (peça 26, p.3 e 14/22). Assim, não havia alternativa ao Ministério do Planejamento que não buscar outra forma de remunerar as agências de turismo pelos serviços de emissão de passagens aéreas e correlatos prestados aos órgãos públicos, o que se buscou por meio da edição da IN 7/2012.*

*100. Também se observa pelos documentos apresentados pela SLTI que a atuação do então Secretário na elaboração do novo normativo foi diligente, no sentido de realizar estudos técnicos, submeter à Consultoria Jurídica da Advocacia Geral da União, considerar os riscos levantados nos*

*inquéritos que tramitam no Ministério Público Federal e seguir as recomendações exaradas pela Controladoria Geral da União (peça 26, p. 38/52, 63/66, 128/129, p. 130/165). Nesse sentido sua conduta não pode ser questionada.*

*101. Além disso, quanto ao mérito das alegações do representante em si, não faz sentido a comparação da sistemática trazida pela IN 7/2012-SLTI com um modelo inviável atualmente, uma vez que os supostos descontos alegados pela representante não mais serão praticados pelas companhias aéreas.*

*102. De fato, diante da nova realidade, alguns órgãos tiveram que promover o reequilíbrio econômico-financeiro de seus contratos e mantiveram o desconto inicialmente previsto com a inclusão da taxa DU, o que resultaria num percentual de desconto menor, mas ainda vantajoso. Esta possibilidade foi, inclusive, prevista na IN 7/2012-SLTI para a transição do antigo para o novo modelo.*

*103. Entretanto, tais casos foram tentativas de solução de continuidade isoladas e provisórias, praticadas até que se consolidassem as novas regras de licitação e contratação de passagens aéreas. Ora, esta sistemática mostra-se inexequível economicamente num mercado sem comissionamentos, a não ser que se esteja contando com os incertos incentivos e seus riscos inerentes, conforme análise dos itens 34 40. Com efeito, esta solução foi negociada no próprio contrato do TCU com a representante Eurexpress, e não se sustentou por muito tempo, quando a própria contratada pediu a rescisão unilateral do acordo (vide parágrafos 39 e 40).*

*104. Destarte, considerando que não foi comprovada a anti-economicidade da IN 7/2012-SLTI e tampouco qualquer irregularidade na conduta do então Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Sr. Delfino Natal de Souza, devem ser acolhidas suas razões de justificativa.*

*IV: Oitiva da SLTI, a respeito de todos os argumentos apresentados na presente representação, em especial dos que se referem à ilegalidade do art. 2º, § 1º, da Instrução Normativa nº 7 - SLTI, de 24 de agosto de 2012;*

***Argumento** (peça 26, p. 1/2):*

*105. A SLTI esclarece, quanto à suposta ilegalidade, que a Lei 11.771/2008, que trata da Política Nacional de Turismo, determina que a remuneração dos serviços de agenciamento de viagens seja realizada por meio de comissão recebida dos fornecedores ou taxa de serviço do consumidor pelos serviços prestados.*

*106. Considerando que o mercado, que anteriormente comportava a forma de remuneração por meio de comissão recebida dos fornecedores extinguiu esta possibilidade, restou a forma de remuneração por taxa de serviço paga pelo consumidor, no caso em tela, a Administração Pública. O embasamento exposto assegura a legalidade da implementação da nova forma de remuneração trazida pelo art. 2°, §1°, da Instrução Normativa 7, de 2012 (peça 26, p. 1).*

*107. Esclarece que a mudança de critério de remuneração de passagens aéreas não foi resultante de decisão da SLTI, e que a IN 7/2012-SLTI não se refere à remuneração por taxa DU. Afirma que não cabe qualquer comparação entre esta forma de remuneração e o modelo anterior baseado em desconto e que a argumentação basilar da representação não guarda verossimilhança com a realidade (peça 26, p. 2).*

***Análise:***

*108. Conforme analisado anteriormente, as alegações da representante não foram comprovadas.*

*109. No que concerne especificamente à legalidade da IN 7/2012-SLTI, com efeito não encontramos qualquer óbice legal à forma de contratação prevista no normativo.*

*V: Diligência junto à SLTI para que encaminhe os seguintes documentos e informações:*

*a) relatórios técnicos, normas aplicáveis e demais documentos que sustentaram a produção e edição da Instrução Normativa 7/2012 – SLTI, bem como aqueles que tenham o condão de fornecer o*

*real contexto em que as modificações no cenário de contratação de agenciamento de passagens aéreas se fizeram necessárias;*

***Resposta*** *(peça 26, p. 6)**:***

*110. A SLTI apresentou em resposta o Ofício 6546/2012/13POG/DE/SFC/CGU-PR, de 7/3/2012, que encaminha o Inquérito Civil Público/MPF/n° 1.16.000.001203/2008-63, no qual constam estudos que demonstram suposta existência de irregularidades em licitações e consequentes execuções dos contratos relativos a aquisição de passagens aéreas no âmbito da APF, sugerindo ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que realize estudos e, consequentemente, promova a alteração do Decreto 3.892, de 20/8/2001 (revogado em 26/1/2005) e da Portaria n° 265, de 16/11/2001 (revogada em 23/8/2012), de modo a estabelecer parâmetro que represente mais adequadamente a realidade das tarifas praticadas no mercado de transporte aéreo de passageiros para uso como balizador das reduções de descontos ofertados pelas agências de viagens (...) ou que crie outra metodologia dentro de patamares que melhor represente as licitações e contratos relativos ao fornecimento de passagens aéreas para a APF.*

*111. Também anexa cópia do Processo 043000.002676/2012-56, no qual a ABAV-DF informa que, a partir do mês de maio de 2012, as agências de viagens não mais seriam remuneradas através do pagamento de comissões, sendo que sua remuneração seria obtida única e exclusivamente através da taxa de remuneração do agente (DU), conforme determinado pelas Companhias Aéreas GOL, TAM e AZUL, de acordo com os comunicados anexados à Carta/ABAV-DF, datada de 18 de abril de 2012, Processo que culminou na edição da IN/N° 7, de 2012.*

*b) esclarecimentos dos critérios que levaram à definição da taxa DU (taxa de repasse a terceiros), e se a referida taxa é fixa para toda a Administração ou variável, a depender do órgão contratante;*

***Resposta*** *(peça 26, p. 6)**:***

*112. A SLTI informa que os esclarecimentos pertinentes foram prestados nos itens 7 a 10 e 14 a 17 da Nota Técnica 34/DLSG/SLTI-MP, os quais foram transcritos no item v da Evolução Histórica dos modelos e contratação de passagens aéreas (parágrafos 44 a 48 desta instrução), e acrescenta que a taxa DU foi citada pelas Companhias Aéreas, mas não foi definida como critério pela IN/SLTI 7/2012. O critério adotado para remuneração foi similar ao da Remuneração do Agente de Viagens (RAV) sugerido pela ABAV/DF, que trata de valor fixo a ser definido pela licitação.*

*c) esclarecimentos das razões que levaram à orientação para novas contratações, segundo a IN 7/2012 - SLTI, no sentido da não utilização do critério de maior desconto acrescido da taxa DU (taxa de repasse a terceiros) e, consequentemente, privilegiando o critério de menor taxa de agenciamento;*

***Resposta*** *(peça 26, p. 7):*

*113. A SLTI informa que os esclarecimentos pertinentes foram prestados nos itens 2 a 21 da Nota Técnica 34/DLSG/SLTI-MP, os quais foram transcritos no item (v) Nota Técnica 34/DLSG/SLTI-MP (parágrafos 44 a 48 desta instrução), que esclarece o cenário e a atuação da SLTI no processo de elaboração do normativo, e acrescenta que também se embasou na Lei 11.771/2008, que trata da Política Nacional do Turismo.*

*114. Informa que a decisão foi tomada considerando que as companhias aéreas comunicaram que deixariam de pagar às agências de viagens as comissões pela venda de bilhetes de passagens às contas governamentais, bem como o estudo apresentado no Relatório de Análise 0030/2010 produzido pelo Ministério Público Federal (MPF), que demonstrou faticamente a possível ocorrência de irregularidades nas aquisições, emissões e pagamentos de passagens aéreas no âmbito - de contratos firmados entre agências de turismo e órgãos da Administração Pública Federal com base no percentual de desconto.*

*d) esclarecimentos quanto à exequibilidade de diversos contratos na Administração Pública firmados no modelo anterior à IN 7/2012 – SLTI, recentemente reequilibrados com a aplicação da taxa DU (taxa de repasse a terceiros) sobre os descontos que já vinham sendo praticados;*

***Resposta*** *(peça 26, p. 8/9):*

*115. A SLTI informa que as possibilidades de reequilíbrio dos contratos celebrados anteriormente à edição da IN/SLTI 7/2012 foram previstas no art. 6° da referida IN:*

*Art. 6° Os contratos administrativos celebrados com agências de viagens, com base no critério de julgamento pelo maior desconto, poderão ser alterados a fim de manter o equilíbrio econômico-financeiro até o término de sua vigência, em consonância com o que reza o art. 65. inciso II. alínea "d". da Lei n° 8.666. de 21 de junho de 1993.*

*§ 1° O reequilíbrio econômico-financeiro depende de fundado requerimento da contratada e constitui ato discricionário de cada órgão ou entidade.*

*§ 2° O reequilíbrio econômico-financeiro de que trata o § 1° deverá ser feito por termo aditivo específico, o qual conterá justificativa fundamentada, parecer prévio do respectivo órgão de assessoramento jurídico e autorização da autoridade competente. (grifo do original)*

*§ 3º Os contratos em vigor, reequilibrados ou não, somente poderão ser prorrogados por até cento e vinte dias, a contar da publicação desta Instrução Normativa, cabendo ao órgão ou entidade realizar licitação com base na nova regra de mercado, adequando-se às disposições desta Instrução Normativa. (alterado pela 1N/n° 8, de 13 de setembro de 2012).*

*116. Acrescenta que a norma teve a precaução de garantir que os reequilíbrios fossem alicerçados em estudos de sua exequibilidade, deixando como ato discricionário de cada órgão ou entidade a definição da metodologia a ser aplicada, tendo em vista suas peculiaridades relativamente aos percentuais de desconto acordados e à capacidade de negociação diante da necessidade do serviço demandado. Assim, esclarecimentos quanto à exequibilidade dos contratos reequilibrados com a aplicação da chamada taxa DU devem ser vistos caso a caso com os diversos órgãos que utilizaram desta prerrogativa regulamentar.*

*e) parecer quanto à plausibilidade de adoção de critério alternativo ao adotado pela IN 7/2012 – SLTI, no sentido de privilegiar descontos no valor do bilhete e taxas pré-determinadas (fixas, variáveis ou em função de faixa de custo do bilhete) de agenciamento;*

***Resposta** (peça 26, p. 9/10):*

*117. A SLTI esclarece, mais uma vez, que as companhias aéreas decidiram não mais pagar comissionamento às agências de viagens, sendo este percentual que viabilizava o modelo de descontos que vigorou anteriormente.*

*118. Além disso, conforme dispõe a Lei 11.771, de 2008, há duas alternativas de remuneração para as Agências de Viagens: comissão recebida dos fornecedores ou taxa de serviço paga pelo consumidor. Assim, afirma que esta última mostrou-se mais adequada por força do Relatório do Ministério Público Federal (MPF) que orientou a Secretaria no sentido de criar outra metodologia que melhor representasse as licitações e contratos relativos ao fornecimento de passagens aéreas para a Administração Pública Federal.*

*f) parecer quanto ao caso concreto trazido pela Representante, em que há indícios de que licitação realizada em observância à Instrução Normativa 7/2012 – SLTI tenha gerado prejuízos, se comparada à contratação pelo antigo método do desconto adicionado da taxa DU (taxa de repasse a terceiros).*

***Resposta** (peça 26, p. 9/10):*

*119. A SLTI entende que a avaliação apresentada pela Representante não contempla todos os aspectos que envolvem a licitação e a execução dos contratos, tendo em vista que não demonstra a real vantagem ou desvantagem entre os métodos. Para demonstrar que um contrato é ou não vantajoso para a Administração, têm-se que avaliar não somente o ato licitatório em si, mas, também toda a execução do contrato em suas diversas particularidades.*

*120. Nesse sentido, a SLTI retoma o conteúdo do Relatório 30/2010 do MPF, supracitado nos itens 44 a 48, que demonstrou que o modelo anterior estava impregnado de vícios, dentre os quais se destacou (peça 26, p. 9):*

*"a) as licitantes estavam praticando descontos superiores à possibilidade econômica, em percentuais muito acima das comissões recebidas das companhias aéreas; b) superfaturamento dos bilhetes de passagens aéreas, pela inclusão nas faturas cobradas dos órgãos públicos de valores superiores aos efetivamente*

*adquiridos junto às companhias aéreas, como estratégia para cobrir os altos descontos concedidos nas licitações; c) apropriação dos valores relativos aos bilhetes de viagens canceladas, os quais deveriam ser reembolsados aos órgãos públicos contratantes.”*

*121. Alega, ainda, que o modelo de desconto adicionado da taxa DU, por ser incipiente, torna difícil dimensionar a vantajosidade, no caso concreto, uma vez que não há dados suficientes para fazer tal afirmação, lembrando que foi utilizado por alguns órgãos ou entidades somente para reequilibrar os contratos, de forma provisória e em lapso temporal determinado, até que fossem realizadas licitações nos moldes da Instrução Normativa sob debate. Assim, esta avaliação, se plausível, contemplaria apenas o ato licitatório, não levando em consideração a perspectiva da execução contratual, perspectiva esta igualmente importante na determinação da vantajosidade.*

*122. Por fim, afirma que a IN/SLTI 7/2012, apesar de ser uma iniciativa inovadora na esfera federal, já era utilizada em alguns governos estaduais e empresas públicas, com êxito.*

***Análise das respostas à diligência:***

*123. As respostas oferecidas pela SLTI, corroboradas pela análise empreendida nos subtítulos (i) a (vi), parágrafos 29 a 83, esclarecem todos os questionamentos levantados na diligência, conforme se resume abaixo.*

*124. Observou-se que a atuação da SLTI na elaboração do normativo em debate era necessária diante das novas condições impostas pelas companhias aéreas, e mostrou-se diligente e adequada (item a). Foi esclarecido que não houve definição pela utilização da taxa DU para a Administração Pública, por ela mostrar-se inadequada e menos vantajosa que o critério de menor taxa fixa de agenciamento, o qual permite a competitividade nos certames licitatórios (itens b e c). Também foi esclarecido que a taxa DU foi utilizada por alguns órgãos nas alterações para reequilíbrio contratual, tendo em vista a previsão normativa que deixou como ato discricionário de cada órgão a definição da metodologia a ser aplicada, bem como sua responsabilidade em promover os estudos de exeqüibilidade correspondentes (item d). Restou demonstrado que o modelo de maior desconto com pagamento de taxas pré-determinadas não é mais possível em função do fim dos comissionamentos e da natureza incerta dos incentivos (item e). Por fim, os supostos prejuízos alegados pela representante não foram comprovados uma vez que a comparação apresentada é meramente hipotética e insustentável (item f).*

*125. Apenas a título corroborativo, a ABAV-DF contradiz as alegações da representante, afirmando não ser verídica a informação de que antes do advento da IN 07/2012 - SLTI aplicava-se a concessão do desconto com a contrapartida da cobrança da Taxa DU, pois tal modalidade se deu apenas no reequilíbrio contratual de pouquíssimos contratos mantidos com a Administração, após 1/10/2012 quando da extinção do pagamento de comissões das companhias aéreas às agências de viagens (peça 35, p. 3).*

***CONCLUSÃO***

*126. As alegações da representante, em suma, dizem respeito a um eventual prejuízo que estaria sendo experimentado pelos órgãos contratantes de serviços de agenciamento de passagens aéreas e serviços correlatos, em função do novo modelo criado pela IN 7/2012 – SLTI, que define como critério de julgamento o menor preço de taxa fixa de agenciamento, em detrimento da possibilidade de adoção de maiores descontos com pagamento da taxa DU, que, segundo afirma, estaria sendo aplicada nos contratos dessa natureza.*

*127. Diante da complexidade do tema, foi realizado Painel de Referência, promovido pela Selog, na sede do TCU no dia 06/05/2013, que contou com a participação de representantes de todos os agentes envolvidos no processo de contratação de passagens aéreas pelos órgãos públicos, a saber, a SLTI do Ministério do Planejamento, a Associação Brasileira das Empresas Aéreas, a Associação Brasileira das Agências de Viagens e sua seccional do Distrito Federal, além do Chefe do Gabinete do Relator, da Secretaria-Geral Adjunta de Administração e da Gerência de Diárias e Passagens, a fim de contarmos também com a experiência de gestão do TCU nessa área.*

*128. O evento realizado, juntamente com as demais informações documentais do processo,*

*permitiram conhecer os diversos aspectos que envolvem o tema, tendo sido discutidas as fragilidades existentes no processo de contratação de passagens aéreas pela Administração Pública, bem como algumas propostas de melhorias necessárias para garantir maior controle e transparência. Foi possível compreender a evolução histórica dos modelos de contratação que se sucederam até a edição da IN 7/2012 – SLTI, bem como as alternativas estudadas pela SLTI para escolha do referido critério.*

*129. Ora, considerando que o serviço de agenciamento é o mesmo independentemente do valor da tarifa, é mais razoável que seja remunerado por taxa fixa do que por um percentual. Isso nos faz refletir que qualquer modelo remuneratório que estabeleça um percentual do valor da tarifa, seja ele por maior desconto (modelo antigo que não existe mais) ou por maior acréscimo (caso fosse adotada a taxa DU), configurar-se-ia como um estímulo para que as contratadas não escolhessem as passagens mais baratas, obviamente. Logo, é forçoso concluir que o referido normativo mostra-se, neste momento, a alternativa mais adequada para a Administração Pública, sem prejuízo de propormos determinações e recomendações para prevenção de riscos e aprimoramento dos controles internos.*

*130. Vale dizer que a Associação Brasileira de Agência de Viagens (ABAV/DF), contrariando frontalmente as alegações da representante, defende o modelo de licitação proposto pela IN 7/2012-SLTI.*

*131. Por outro lado, as notícias de irregularidades praticadas nos contratos públicos de aquisição de passagens aéreas são alarmantes e têm sido investigadas pelo Ministério Público Federal. Nesse sentido, é fundamental que o Ministério do Planejamento continue estudando melhorias de procedimentos e alternativas para aprimorar o processo de aquisição das passagens aéreas pela administração público, tal como, eventualmente, a contratação direta com as companhias aéreas. Propostas de recomendações e determinações foram inseridas com essa finalidade.*

*132. Conclui-se, pelo exame desse cenário, que a escolha, neste momento, da SLTI pelo modelo de taxa fixa de agenciamento para novo marco regulatório na aquisição de passagens pela Administração Pública foi acertada.*

*133. Enfim, restou demonstrando que a IN 7/2012 – SLTI foi idealizada em decorrência da alteração da regra de mercado que embasava o antigo modelo de contratação de passagens aéreas pelo critério de maior desconto, o qual se tornou inviável no novo cenário.*

*134. Também restou demonstrado que, no novo cenário, considerando as duas opções possíveis para remuneração dos serviços de agenciamento, a taxa fixa prevista no normativo em debate mostrou-se mais vantajosa para a Administração Pública, além de prevenir alguns riscos constatados.*

*135. Por fim, restou fortemente demonstrado que a alegação da representante quando à antieconomicidade da IN 7/2012 – SLTI e os supostos prejuízos dela decorrentes não se sustentam, devendo, por conseguinte, ser revogada a cautelar concedida e considerada esta representação, no mérito, improcedente.*

***OUTRAS INFORMAÇÕES PROCESSUAIS***

***Do Agravo Interposto pela SLTI*** *(peça 17)*

*136. Há que nos pronunciarmos acerca do agravo interposto pela SLTI contra a decisão do Relator (peça 17), que concedeu medida cautelar para suspender os efeitos da IN 7/2012 – SLTI. Segundo a recorrente, a falta de instrução normativa prejudicaria, inclusive, os órgãos que estavam com seus certames em andamento, com riscos para a adequação prestação de serviços públicos e o cumprimento das políticas públicas, invariavelmente, causando danos à sociedade.*

*137. O Relator proferiu despacho (peça 34) acolhendo o agravo sem efeito suspensivo nos termos do art. 289, 4º, do Regimento Interno, e determinando que a Unidade Técnica promova sua instrução em conjunto com as razões de justificativa e demais elementos juntados aos autos.*

*138. De nossa parte, entendemos que foi acertada a análise proferida por esta Selog na instrução do agravo à peça 24, ressaltando a impossibilidade de retorno ao modelo de contratação anterior à IN 7/2012 – SLTI e registrando que o normativo em debate não concorreu para o fim dos comissionamentos, que já estavam definidos previamente (peça 24, p. 5). Anuímos, pois, com a*

*proposta lançada naquela oportunidade, para conhecer do agravo interposto contra o despacho proferido pelo Ministro Raimundo Carreiro (peça 7) e reformar o item 11, com a revogação da medida cautelar que determina a suspensão do referido normativo (peça 24, p. 6).*

*139. Entretanto, considerando que nesse momento já se analisa o mérito do processo e que a proposta de encaminhamento é para revogar a cautelar concedida e considerar improcedente a representação, a apreciação do agravo nesta oportunidade perde seu objeto, restando prejudicada.*

***PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

*140. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

*140.1. conhecer da representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII do Regimento Interno deste Tribunal c/c o art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993;*

*140.2. revogar a medida cautelar adotada no despacho proferido pelo Exmo. Ministro Relator Raimundo Carreiro (peça 7), que suspendeu os efeitos da IN 7/2012 – SLTI;*

*140.3. considerar a presente representação, no mérito, improcedente;*

*140.x conhecer do agravo interposto pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MPOG) contra o despacho proferido pelo Exmo. Ministro Relator Raimundo Carreiro (peça 7), preenchidos os requisitos do art. 289 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-lo prejudicado em face da perda de seu objeto;*

*140.4. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo ex-Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Sr. Delfino Natal de Souza, (parágrafos 98 a 104);*

*140.5. determinar à Agência Nacional de Aviação Civil, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que faça cumprir os artigos 6º e 8º, incisos VII, VIII e IX, da Resolução-ANAC 138/2010, exigindo que as companhias aéreas façam constar de seus cartões de embarque o valor da tarifa paga, conferindo transparência às compras de passagens aéreas para o consumidor final (parágrafos 67 a 71);*

*140.6. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de rever o normativo que regulamenta a contratação de prestação de serviços de aquisição de passagens aéreas na Administração Pública, a fim de incluir nele:*

*a) exigência de apresentação de planilhas de custos pelas empresas licitantes, assim como orientação aos pregoeiros para que verifiquem a exequibilidade das propostas ofertadas (parágrafos 49 a 66);*

*b) previsão de concessão de benefícios às agências de viagens que buscassem adquirir as passagens nas menores tarifas, tais como a aplicação de fatores de multiplicação das taxas fixas de acordo com o percentual de economia atingido, combinada com as ferramentas de controle necessárias (parágrafos 80 a 83);*

*140.7. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que avalie a conveniência e a oportunidade de fazer constar do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), que está sendo desenvolvido pelo Serpro, as seguintes funcionalidades (parágrafos 72 a 78):*

*a) Desenvolvimento de um módulo que possa fazer a pesquisa de preços efetivamente praticados pelas companhias aéreas, em tempo real, de acordo com os parâmetros solicitados, tais como: cidade de origem e cidade de destino, data de partida da viagem e data de retorno da viagem assim como uma sugestão de horário de voo (MÓDULO BUSCADOR);*

*b) Desenvolvimento de um módulo que permita ao gestor setorial confirmar a utilização dos bilhetes adquiridos pela APF, assim como receber informações a respeito deste bilhete, tais como: datas e horários de partida, cancelamentos, alteração e preço (MÓDULO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS);*

*c) Desenvolvimento de um módulo que permita a gestão das faturas a serem pagas pelos órgãos, de acordo com as solicitações de emissão de bilhete e levando em consideração os cancelamentos e as*

*remarcações que vierem a ocorrer (MÓDULO DE FATURAMENTO);*

*140.8. determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que promova estudos no sentido de avaliar a vantajosidade de contratar diretamente as companhias aéreas para fornecimento de passagens aéreas nacionais e/ou internacionais para a Administração Pública (parágrafos 84 a 89);*

*140.9 determinar à Agência Nacional de Aviação Civil e à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que informem ao Tribunal de Contas da União, no prazo de 60 dias após a ciência das determinações e recomendações supra, as providências adotadas.*

*140.10. dar ciência da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada de cópia da presente instrução:*

*a) à representante Eurexpress Travel Viagens e Turismo Ltda., CNPJ 03.600.863/0001-98, na pessoa de seu representante legal;*

*b) à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) e ao ex-Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Sr. Delfino Natal de Souza;*

*c) aos interessados Associação Brasileira de Agentes de Viagem (ABAV/DF), CNPJ 00.510.024/0001-90, na pessoa de seu advogado Gilberto de Souza Pinheiro (OAB DF 23463), e Roberto Conhago Tavares, CPF 026.927.702-25.*

*140.11. arquivar os presentes autos.*

VOTO

A presente Representação merece ser conhecida, por preencher os requisitos previstos no art. 235 do Regimento Interno/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993.

2. Como visto no Relatório antecedente, a representante alega que o novo critério de julgamento adotado pela IN nº 7/2012 para aquisições e demais transações relativas a passagens aéreas nacionais e internacionais, fere os princípios da vantajosidade e economicidade das contratações de passagens aéreas na Administração Pública, em detrimento à utilização da taxa DU que vinha sendo aplicada nos contratos dessa natureza.

3. Referido normativo estabeleceu como novo critério de licitação para contratação dos serviços de aquisição de passagens aéreas e correlatos, o menor preço de taxa de agenciamento (a qual não se confunde com a taxa DU), conforme define seu art. 2º, **verbis**:

*Art. 2º Por se tratar de serviço comum, a licitação será realizada, preferencialmente, na modalidade pregão, em sua forma eletrônica.*

*§ 1º A licitação deverá utilizar o critério de julgamento menor preço, apurado pelo menor valor ofertado pela prestação do serviço de Agenciamento de Viagens.*

*§ 2º Agenciamento de Viagens compreende a emissão, remarcação e cancelamento de passagem aérea pela agência de viagens.*

*§ 3º Passagem aérea, a que se refere o § 2 0 deste artigo, compreende o trecho de ida e o trecho de volta ou somente um dos trechos, nos casos em que isto represente toda a contratação.*

*§ 4º Trecho, a que se refere o § 30 deste artigo, compreende todo o percurso entre a origem e o destino, independentemente de existirem conexões ou serem utilizadas mais de uma companhia aérea.*

*§ 5º O valor ofertado pela prestação do serviço de Agenciamento de Viagens deverá ser único, independentemente de se tratar de passagem aérea nacional ou internacional.*

4. Em instrução inicial, a Selog propôs conhecer a Representação, indeferir o requerimento de medida cautelar e realizar medidas saneadoras no intuito de suprir as lacunas de informações com relação à economicidade da aplicação da IN nº 7/2012 – SLTI nos contratos de agenciamento de operações sobre passagens aéreas firmados com a Administração (peças 4 e 5).

5. Porém, considerando presentes o **fumus boni júris** e o **periculum in mora**, proferi Decisão em 6/3/2013 (peça 7) para conhecer da Representação e determinar a adoção de cautelar, no sentido de determinar que a SLTI suspendesse imediatamente os efeitos da Instrução Normativa nº 7/2012, até a decisão final de mérito do Tribunal acerca da matéria. A medida foi ratificada pelo Plenário do Tribunal na Sessão de 6/3/2013.

6. Em 13/3/2013 a SLTI veio aos autos e interpôs Agravo (peça 17) à Decisão, alegando que a manutenção da medida cautelar em contenda inviabilizaria inúmeras contratações que ocorreriam nos moldes da IN nº 7/2012 – SLTI.

7. Importa registrar que o assunto não é pacífico nem entre as agências de viagens, uma vez que há manifestações desse setor nos autos defendendo posicionamentos totalmente antagônicos, visto que a representante Eurexpress alega a anti-economicidade da IN 7/2012 – SLTI (peça 1), enquanto a ABAV Nacional e sua seccional DF defendem a manutenção do mesmo normativo (peça 36).

8. A fim de subsidiar a instrução de mérito destes autos, autorizei a realização de Painel de Referência para a discussão do tema. Assim, em busca de melhor compreender a questão, a Selog realizou, na sede do TCU, no dia 6/5/2013, Painel de Referência com a participação de diversos atores envolvidos na questão. Participaram a SLTI do Ministério do Planejamento, a Associação Brasileira das Empresas Aéreas (ABEAR), a Associação Brasileira das Agências de Viagens (ABAV) e sua seccional do Distrito Federal (ABAV-DF), além de assessor de meu gabinete, a Secretaria-Geral Adjunta de Administração e da Gerência de Diárias e Passagens do TCU.

9. Feitas essas considerações iniciais, passo a tratar do mérito.

10. No intuito de basilar seus pedidos, a representante expõe, a título de exemplo, o Pregão realizado em 12/12/2012 pela CAPES/MEC nos moldes na IN nº 7/2012 em que, segundo alega, houve prejuízos à administração. Trata-se, portanto, de representação contra a aplicação da norma em tese com a utilização do caso concreto como principal argumentação para justificar as irregularidades suscitadas.

11. Com base nas análises procedidas pela unidade técnica em instrução à peça 4, restou configurado não ser possível afirmar que as contratações públicas com base nas diretrizes desse normativo, mormente o disposto no seu art. 2º, § 1º, ferem os princípios da economicidade e da vantajosidade.

12. Isto porque o referido pregão resultou na contratação da empresa AIRES TURISMO LTDA. – ME, pelo valor final de R$ 7,33 (sete reais e trinta e três centavos) por agenciamento. Em quadro comparativo entre a contratação em referência e da taxa DU (peça 1, p. 6), empregada nos contratos com o Ministério da Educação (MEC) antes da edição da IN nº 7/2012, a representante procura demonstrar um prejuízo aproximado de R$ 3.059.183,17 (três milhões, cinquenta e nove mil, cento e oitenta e três reais e dezessete centavos) ao final de um ano de execução do contrato.

13. De fato, em análise simplificada do caso concreto, parece haver benefício que seria proporcionado pela contratação fora dos parâmetros impostos pela IN nº 7/2012. No entanto, lembrando que a taxa DU é de 10% sobre o valor do bilhete ou R$ 40,00 (quarenta reais), o que for maior, não fica claro o prejuízo declarado, a menos que todas as passagens a serem compradas pelo MEC sejam superiores a R$ 400,00 (quatrocentos reais), quando o desconto de 10% se aplicaria ao contrato integralmente.

14. Após todas as análises e informações juntadas aos autos, posso concluir que, em vista do fato de o serviço de agenciamento não depender do valor da tarifa, é mais razoável que seja remunerado por taxa fixa do que por um percentual. Sobretudo, porque qualquer modelo remuneratório que estabeleça percentual do valor da tarifa, seja ele por maior desconto (modelo antigo que não existe mais) ou por maior acréscimo (caso fosse adotada a taxa DU), configurar-se-ia estímulo para que as contratadas não escolhessem as passagens mais baratas.

15. Sendo assim, nesse momento concordo que a escolha da SLTI pelo modelo de taxa fixa de agenciamento para novo marco regulatório na aquisição de passagens pela Administração Pública, foi acertada.

16. Quanto à suposta ilegalidade apontada pela representante, a Lei nº 11.771/2008, que trata da Política Nacional de Turismo, determina que a remuneração dos serviços de agenciamento de viagens seja realizada por meio de comissão recebida dos fornecedores ou taxa de serviço do consumidor pelos serviços prestados. No entanto, o mercado, que anteriormente comportava a forma de remuneração por meio de comissão recebida dos fornecedores, extinguiu esta possibilidade.

17. Em decorrência de alterações de mercado, em especial das inovações tecnológicas com o aumento significativo de aquisição de passagens aéreas diretamente das companhias aéreas por meio da internet, sem intermediação das agências, em meados de 2012, as companhias aéreas alteraram a sistemática de remuneração para as compras governamentais, comunicando o fim dos comissionamentos e, acarretando, portanto, a inviabilidade do modelo licitatório que tinha como critério o maior desconto sobre o volume de vendas.

18. Assim, a mudança de critério de remuneração de passagens aéreas não foi resultante de decisão da SLTI, nem da IN nº 7/2012-SLTI. A norma visa, somente, ao disciplinamento da questão, privilegiando a economicidade de recursos públicos.

19. Importa mencionar que tendo a SLTI conhecimento de fragilidades atinentes aos sistemas buscadores e, considerando que não há ainda no mercado padrões de certificação de segurança para tais sistemas, aquela secretaria optou por firmar contrato com o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) para desenvolvimento do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), que será mantido pelo Ministério do Planejamento e disponibilizado aos órgãos públicos.

20. Assim, tendo em vista que tal sistema ainda está em fase de desenvolvimento e considerando as fragilidades discutidas, julgo oportuno recomendar à SLTI que estude a oportunidade e viabilidade de incorporar as funcionalidades sugeridas pela Selog à peça 37 destes autos, visto que se consubstanciam em oportunidades de melhoria, ainda viáveis de serem implementadas.

21. A título de contribuição para o aprimoramento da questão, é oportuno destacar a alternativa discutida no Painel de Referência, sobre a possibilidade de contratação direta das companhias aéreas para fornecimento das passagens aéreas. É notório que com o advento da internet, grande parte dos consumidores privados tem comprado bilhetes de passagem diretamente das companhias aéreas pela internet. Assim, com foco na busca de maior economia para a Administração Pública, foi discutida essa alternativa também para as compras governamentais, o que eliminaria os custos de intermediação das agências de viagens e também os riscos decorrentes das fragilidades inerentes ao processo, tratadas descritas ao longo do Relatório antecedente.

22. Entretanto, apesar de interessante, essa possibilidade ainda é limitada por dificuldades operacionais apontadas durante a realização do Painel de Referência, como questões fiscais, por exemplo. Não obstante, julgo ser plausível que os entraves para a implementação da medida possam ser superados. Assim, oportuno determinar à SLTI que estude a viabilidade e oportunidade de implementação desse mecanismo.

23. No que tange ao agravo interposto pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MPOG), por meio da Secretária, Sra. Loreni Fracasso Foresti (peça 17), contra a Decisão que proferi (peça 7) na qual determinei, em sede de medida cautelar, a suspensão dos efeitos da IN nº 7/2012-SLTI, considerando que nesse momento já trato do mérito do processo e que o encaminhamento é para revogar a medida cautelar adotada e considerar improcedente a presente Representação, a apreciação do Agravo, nesta oportunidade, fica prejudicada por perda de objeto.

24. Quanto à falha identificada no presente trabalho, sobre as companhias aéreas não registrarem nos cartões de embarque o valor da tarifa paga, entendo pertinente determinar à Agência Nacional de Aviação Civil, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que faça cumprir os artigos 6º e 8º, incisos VII, VIII e IX, da Resolução-ANAC 138/2010, o que deverá conferir transparência sobre compras de passagens aéreas, para o consumidor final.

25. Ainda, tendo em vista que as notícias de irregularidades praticadas nos contratos públicos de aquisição de passagens aéreas, que foram consideradas "*alarmantes*" pela unidade técnica, cumpre determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, em conjunto com a Controladoria-Geral da União, avalie a situação e adote ações preventivas e corretivas, informando as conclusões e as medidas adotadas ao TCU, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias.

26. Além disso, considerando que o Ministério Público Federal está investigando as denúncias referidas no item 25 retro, oportuno informar aquele Órgão da presente deliberação.

27. Importa registrar que em 11/7/2013, a SLTI publicou (DOU nº 132, Seção 1, pg. 320) a Instrução Normativa nº 1/2013, a seguir transcrita, **in verbis**:

*"SECRETARIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO*

*INSTRUÇÃO NORMATIVA Nº 1, DE 11 DE JULHO DE 2013*

*Suspende os efeitos da Instrução Normativa nº 7, de 24 de agosto de 2012, que institui o modelo de contratação para prestação de serviços de aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais.*

*A SECRETÁRIA DE LOGÍSTICA E TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, no uso das atribuições que lhe confere o art. 31 do Anexo I do Decreto nº 7.675, de 20 de janeiro de 2012,*

*CONSIDERANDO o teor do Despacho do Relator, Ministro Raimundo Carreiro, proferido em processo de Representação, TC nº 003.273/2013-0, que determinou a suspensão imediata dos efeitos da Instrução Normativa nº 7, de 24 de agosto de 2012, com fundamento de suposta irregularidade em seus preceitos;*

*CONSIDERANDO a pendência no julgamento do recurso de Agravo, interposto pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, com fulcro no art. 31 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, e também no art. 289 do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União;*

*CONSIDERANDO o Parecer nº 0834-1.1/2013/PCA/CONJUR-MP/CGU/AGU da Consultoria Jurídica do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - CONJUR/MP, resolve:*

*Art. 1º Suspender os efeitos da Instrução Normativa nº 7, de 24 de agosto de 2012, publicada no D.O.U. nº 166, de 27/8/2012, págs. 68/69, Seção 1.*

*Art. 2º Recomendar que, enquanto permanecer a suspensão dos efeitos da Instrução Normativa nº 7, de 24 de agosto de 2012, e na ausência de outro normativo que a substitua, os órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional devem utilizar para fixação do critério de julgamento nas contratações para prestação de serviços de aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais os ditames da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e, subsidiariamente, a Instrução Normativa nº 2, de 30 de abril de 2008.*

*§ 1º Poderá ser utilizado o critério de julgamento de maior percentual de desconto oferecido pelas agências de viagens sobre o valor do volume de vendas.*

*§ 2º No julgamento das propostas, a Comissão deverá considerar o disposto no art. 44 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, no que se refere ao percentual de desconto oferecido pelas agências de viagens sobre o valor do volume de vendas, cabendo a promoção de diligência conforme preconiza a referida Lei em seu art. 43, § 3º, quando houver necessidade de esclarecer ou complementar à instrução processual.*

*Art. 3º Esta Instrução Normativa entra em vigor na data de sua publicação."*

26. Ressalto que o interregno entre a ciência pela SLTI da suspensão cautelar da IN nº 7 pelo TCU (6/3/2013) e a publicação da IN nº 1/2013 (11/7/2013) foi superior a quatro meses. Não obstante, não julgo necessário propor qualquer medida sobre o assunto, neste momento.

27. Por fim, em que pese as alegações iniciais da representante não terem sido comprovadas, tendo em vista todos os apontamentos feitos ao longo do presente Voto e considerando as conclusões que decorreram do aprofundamento das análises das outras questões relevantes, deve a presente Representação, no mérito, ser considerada parcialmente procedente.

28. Ante o exposto, Voto por que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 1973/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 003.273/2013-0.
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII - Representação (com medida cautelar e Agravo)

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessados: Associação Brasileira de Agências de Viagens do DF (00.510.024/0001-90); Eurexpress Turismo Ltda (03.600.863/0001-98); Roberto Conhago Tavares (026.929.702-25).

4. Entidade: Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI); Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) (vinculador).

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).

8. Advogados constituídos nos autos: José de Ribamar de Souza Nogueira (OAB/DF 7.579); Gilberto de Souza Pinheiro (OAB DF 23.463) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam de Representação formulada pela empresa Eurexpress Travel Ltda., em que questiona a vantajosidade e a economicidade da Instrução Normativa nº 7/2012 editada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), vigente desde 27/8/2012, que regulamenta a contratação de serviços de aquisição de passagens aéreas nacionais e internacionais no âmbito da Administração Pública Federal.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Representação, satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 235 e 237, inciso VII do RI/TCU c/c o art. 113, § 1º, da Lei nº 8.666/1993, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. revogar a medida cautelar ratificada pelo Plenário do Tribunal em 6/3/2013, que suspendeu os efeitos da IN nº 7/2012 – SLTI;

9.3. conhecer do Agravo interposto pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MPOG) em face da Decisão do Relator que determinou a suspensão dos efeitos da IN nº 7/2012 – SLTI, preenchidos os requisitos do art. 289 do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-lo prejudicado por perda de objeto;

9.4. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo ex-Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Sr. Delfino Natal de Souza;

9.5. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com fundamento no art. 250, inciso III, do RI/TCU, que:

9.5.1 avalie a conveniência e a oportunidade de rever as disposições da IN nº 7/2012, que regulamenta a contratação de prestação de serviços de aquisição de passagens aéreas na Administração Pública, a fim de inserir no referido normativo:

9.5.1.1. exigência de apresentação de planilhas de custos pelas empresas licitantes, assim como orientação aos pregoeiros para que verifiquem a exequibilidade das propostas ofertadas;

9.5.1.2. previsão de concessão de benefícios às agências de viagens que buscassem adquirir as passagens nas menores tarifas, tais como a aplicação de fatores de multiplicação das taxas fixas de acordo com o percentual de economia atingido, combinada com as ferramentas de controle necessárias;

9.5.2. que avalie a conveniência e a oportunidade de fazer constar do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP), que está sendo desenvolvido pelo Serpro, as seguintes funcionalidades:

9.5.2.1. desenvolvimento de módulo que possa fazer a pesquisa de preços efetivamente praticados pelas companhias aéreas, em tempo real, de acordo com os parâmetros solicitados, tais como: cidade de origem e cidade de destino, data de partida da viagem e data de retorno da viagem assim como uma sugestão de horário de voo (MÓDULO BUSCADOR);

9.5.2.2. desenvolvimento de módulo que permita ao gestor setorial confirmar a utilização dos bilhetes adquiridos pela APF, assim como receber informações a respeito deste bilhete, tais como:

datas e horários de partida, cancelamentos, alteração e preço (MÓDULO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS);

9.5.2.3. desenvolvimento de módulo que permita a gestão das faturas a serem pagas pelos órgãos, de acordo com as solicitações de emissão de bilhete e levando em consideração os cancelamentos e as remarcações que vierem a ocorrer (MÓDULO DE FATURAMENTO);

9.6. determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que promova estudos no sentido de avaliar a vantajosidade de contratar diretamente das companhias aéreas o fornecimento de passagens aéreas nacionais e internacionais para a Administração Pública, informando ao Tribunal, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, as conclusões;

9.7. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que, ante as notícias de irregularidades praticadas nos contratos públicos de aquisição de passagens aéreas, avalie, em conjunto com a Controladoria-Geral da União, a situação e adote ações preventivas e corretivas, informando as conclusões e as medidas adotadas ao TCU, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias;

9.8. determinar à Agência Nacional de Aviação Civil, com fundamento no art. 250, inciso II, do RI/TCU, que faça cumprir os artigos 6º e 8º, incisos VII, VIII e IX, da Resolução-ANAC 138/2010, exigindo que as companhias aéreas façam constar de seus cartões de embarque o valor da tarifa paga, conferindo transparência às compras de passagens aéreas para o consumidor final, informado ao Tribunal, no prazo de 90 (noventa) dias, as providências adotadas;

9.9. determinar à Selog que monitore os itens 9.5, 9.6, 9.7 e 9.8 deste Acórdão, e apresente instrução conclusiva no prazo de 210 (duzentos de dez) dias.

9.10. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam, para:

9.10.1. o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG);

9.10.2. o Ministério Público Federal, para subsidiar o Inquérito Civil Público/MPF nº 1.16.000.01203/2008-63);

9.10.3. a Controladoria-Geral da União (CGU);

9.10.4. a representante Eurexpress Travel Viagens e Turismo Ltda., CNPJ 03.600.863/0001-98, na pessoa de seu representante legal;

9.10.5. a Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC);

9.10.6. o ex-Secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Sr. Delfino Natal de Souza;

9.10.7. a Associação Brasileira de Agentes de Viagem (ABAV/DF) (CNPJ 00.510.024/0001-90), na pessoa de seu advogado Gilberto de Souza Pinheiro (OAB DF 23463);

9.10.8. o Sr. Roberto Conhago Tavares (CPF 026.927.702-25);

9.11. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1973-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 016.442/2013-0 [Apensos: TC 016.748/2013-1, TC 016.588/2013-4]
Natureza(s): Desestatização
Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres - MT
Interessado: Agência Nacional de Transportes Terrestres - MT (04.898.488/0001-77)
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: ACOMPANHAMENTO 1º ESTÁGIO CONCESSÃO RODOVIÁRIA; ESTUDOS DE VIABILIDADE TÉCNICA E ECONÔMICA. ATUAÇÃO CONJUNTA. SANEAMENTO DAS QUESTÕES INICIALMENTE APURADAS. APROVAÇÃO DO ESTÁGIO. RECOMENDAÇÕES.

RELATÓRIO

Adoto como Relatório a instrução da SefidTransporte (peça 42), com a qual anuiu o Titular da unidade técnica (peça 44).

"Trata-se da análise do primeiro estágio de acompanhamento do processo de desestatização de serviços relativos à operação, recuperação, manutenção, conservação, implantação de melhorias e ampliação da capacidade dos trechos rodoviários BR-262/ES/MG e BR-050/GO/MG, respectivamente Lotes 2 e 4, integrantes da 3ª Etapa – Fase III do Programa de Concessões Rodoviárias Federais (PROCROFE).

2. O Conselho Nacional de Desestatização (CND), por meio da Resolução 4, de 7/2/2013, recomendou a alteração do Decreto 2.444/1997, com vista a incluir esses empreendimentos no Programa Nacional de Desestatização. Sob a condução da Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), a outorga é proposta na forma de concessão comum, regida pelas Leis 8.987/1995, 9.074/1995, 10.233/2001 e, subsidiariamente, na Lei 8.666/1993. Dentro do Tribunal de Contas da União, os processos de concessões rodoviárias são regidos pela Instrução Normativa TCU 46/2004.

**1. INTRODUÇÃO**

3. Para início dos processos de concessões em tela, a ANTT realizou a Tomada de Subsídio 3/2012, de 25/10/2012, com vistas a tornar público e colher contribuições e informações adicionais sobre os levantamentos preliminares de estruturação da modelagem técnica, econômico-financeira e ambiental das rodovias a serem concedidas. A Tomada de Subsídio é uma inovação no processo de participação e controle social no âmbito da ANTT, inserida pela Resolução 3.705, de 10/8/2011, podendo ser aberto ao público ou restrito a convidados.

4. Foram disponibilizadas, no endereço eletrônico da Agência, ao longo do período da Tomada de Subsídios, informações sobre: cadastro de passivos ambientais, condições Deflectométrica (FWD), inventário do estado da superfície do Pavimento (LVC), cadastro de Obras de Arte Especiais (OAE), pesquisa volumétrica, planilhas de cadastro viário, planilhas de cadastro de drenagem profunda, avaliação da Irregularidade Longitudinal (QI-IRI), pesquisa de Origem-Destino (OD), implantação de melhorias e pontos críticos.

5. Em 9/1 e 9/2/2013, foram realizadas as Audiências Públicas 131 e 132 atinentes, dentre outros lotes, à outorga dos trechos BR-262/ES/MG (Lote 2) e BR-050/GO/MG (Lote 4), em atendimento do disposto no art. 68, *caput*, da Lei 10.233/2001, c/c art. 32 do Decreto 4.130/2002 e inciso IV, art. 2º e art. 5º da Resolução ANTT 3.026/2009. Basicamente, a primeira das audiências versou acerca das minutas de edital e de contrato, enquanto que na segunda discutiu-se sobre os estudos técnicos a fundamentar a proposta de concessão.

6. A documentação referente às citadas audiências públicas foi posta à disposição do público no endereço eletrônico da Agência de Regulação (http://3etapaconcessoes.antt.gov.br/index.php/content/view/1172/Audiencias_Publicas.html).

7. Ressalte-se que <u>a diretriz estampada no item 9.2.2.2 do Acórdão 2.104/2008-TCU-Plenário foi atendida</u>, uma vez que se encontram no site da ANTT as manifestações havidas quando da Audiência

Pública 131 e 132/2013, acompanhadas pelos respectivos comentários da equipe técnica da Agência Reguladora.

8. Em 20/3/2013, em conformidade com o disposto no art. 14, da Resolução 3.705, de 10/8/2011, foi realizada Reunião Participativa 13/2013 restrita a convidados, com o objetivo de receber manifestações e informações adicionais.

9. Em 14/6/2013, mediante o Ofício 666/2013/GAB/ANTT, a ANTT encaminhou ao TCU a documentação relativa ao processo de outorga em tela. Entre as informações disponibilizadas no CD-ROM, que acompanha o referido ofício, cita-se o Plano de Outorga (peças 14 e 15), os Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica (peças 21, 22, 23, 26, 27, 28, 30 e 31), os Estudos Ambientais (peças 24 e 25), o Programa de Exploração das Rodovias (peças 16 e 17), os Relatórios consolidados das Audiências Públicas (peças 32 e 33), as minutas de Edital e de Contrato (peças 18 e 19).

10. Para a verificação da regularidade, consistência e exatidão dos estudos de viabilidade técnica relativos às soluções de engenharia, foram formados os processos apartados TC 016.588/2013-4 relativo a BR-262 (Lote2) e 016.748/2013-1 referente a BR-050 (Lote 4), tendo por base a Resolução TCU 191/2006, art. 37, analisado paralelamente na Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodovia).

11. Desde então, foram realizadas reuniões técnicas (peças 11, 12, 20 e 29) para esclarecimento dos estudos que subsidiaram a proposta de concessão, na sede desta Corte de Contas e da ANTT, contando com a participação de técnicos da Agência Reguladora, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Ministério dos Transportes, da Empresa de Planejamento e Logística (EPL), da Estrutura Brasileira de Projetos (EBP) e de auditores da SefidTransporte e da SecobRodovia.

12. Em virtude dos esclarecimentos prestados e das questões suscitadas durante essas reuniões e no decorrer do trabalho fiscalizatório, as entidades acima citadas forneceram informações e documentos com os resultados dos ajustes para o endereço eletrônico oficial da Sefidtransportes.

13. A presente instrução, além desta Introdução, compõe-se das seguintes seções: Visão Geral; Análise dos Requisitos da IN-TCU 46/2004; Aspectos Regulatórios; Conclusões; Volume dos Recursos Fiscalizados; Benefícios do Controle; e Proposta de Encaminhamento.

## 2. VISÃO GERAL

14. Os trechos rodoviários da 3ª Etapa do Programa de Concessões Rodoviárias Federais – Fase III é parte integrante do Programa de Investimento em Logística do Governo Federal (PIL) e estão incluídos no Programa Nacional de Desestatização (PND).

15. Nesta fase, foram selecionados sete lotes de rodovias federais, com extensão total de 5.748,3 km, a partir da premissa de melhorar corredores logísticos de transporte de cargas e pessoas, complementando os trechos rodoviários federais e estaduais já concedidos à iniciativa privada, até o momento concentrados nas regiões sul e sudeste, alcançando grandes regiões agrícolas e minerais mais ao norte do país (Figura 1).

16. O objetivo primordial das atuais concessões é a duplicação total das rodovias até o quinto ano de concessão, sendo que 10% dos trechos devem estar prontos antes de início da cobrança de pedágio e adaptação dos trechos existentes à Classe I-A, especificada pelas normas do Deparamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

17. As futuras concessionárias deverão implantar as obras e serviços de engenharia e prestar os diversos serviços inerentes à concessão de acordo com parâmetros técnicos e serão avaliadas por meio de parâmetros de desempenho de resultado.

Figura 1 - 3ª Etapa do Programa de Concessões Rodoviárias Federais – Fase III

18. Neste primeiro momento, foram encaminhados a esta Corte de Contas os estudos referentes aos Lotes 2 (BR-262/ES/MG) e 4 (BR-050/GO/MG), totalizando 802,7km, o que corresponde a 14% do total da extensão dessa 3ª etapa.

19. Os demais lotes estão previstos de serem encaminhados no correr do segundo semestre e de apresentarem modelagem e estudos idênticos aos atuais, razão pela qual as análises empreendidas aqui afetarão igualmente aqueles.

20. É importante destacar que ambos os lotes possuem trechos com duplicação prevista no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) a cargo do DNIT, sendo 180,5 km no Lote 2 e 68,4 km no Lote 4. Assim, os estudos para as concessões consideram esses trechos apenas para as atividades de operação e manutenção/conservação, além de ajustes necessários ao enquadramento dos trechos aos parâmetros de qualidade da concessão, uma vez que os custos de ampliação serão cobertos pelo PAC.

21. O Lote 2 compreende um trecho de 375,6 km da BR-262, compreendido entre o entroncamento com a BR-101, no município de Viana/ES, e o entroncamento com a BR-381, em João Monlevade/MG, interceptando o território de 22 municípios, constituído por pista simples e 7,57 km de faixa adicional no sentido crescente (Leste-Oeste) e 27,84 km de faixa adicional no sentido decrescente (Oeste-Leste), conforme Tabela 1.

22. Conforme Tabela 1, o Lote 4 compreende um trecho de 436,6 km, iniciado a partir do entroncamento com a BR-040 em Goiás, até a divisa de Minas Gerais com o estado de São Paulo, e intercepta o território de 9 municípios, sendo que a extensão inserida no território de Goiás é constituída por pista simples, enquanto o trecho inserido em Minas Gerais é composto por pista dupla. Há também 15,55 km de faixa adicional no sentido crescente (Norte-Sul) e 21,71 km de faixa adicional no sentido decrescente (Sul-Norte), do trecho inserido em Goiás.

Tabela 1 – Extensão da rodovia por tipo de pista

| Tipo de Via | Extensão (km) | |
|---|---|---|
| | BR-262 (Lote 2) | BR-050 (Lote 4) |

| | Cresc. | Decresc. | Cresc. | Decresc. |
|---|---|---|---|---|
| Pista simples | 375,6 | 375,6 | 218,50 | 218,50 |
| Faixa adicional | 7,57 | 27,84 | 15,55 | 21,71 |
| Pista dupla | - | - | 218,10 | 218,10 |

Fonte: Cadastro Viário

23. As concessões vigerão por 30 anos, prorrogáveis pelo mesmo período, e as licitações serão realizadas na modalidade Leilão, com critério de seleção do menor valor da Tarifa Básica de Pedágio. Poderão participar da licitação pessoas jurídicas brasileiras ou estrangeiras; instituições financeiras, fundos de pensão e fundos de investimentos; e pessoas jurídicas isoladas ou reunidas em consórcio (sem limite de consorciadas).

24. O início da cobrança da tarifa de pedágio está condicionado à conclusão das seguintes atividades:

a) Execução dos trabalhos iniciais;

b) Execução de 10% das obras de duplicação sob responsabilidade da concessionária;

c) Integralização total do capital social da concessionária;

d) Implantação da(s) praça(s) de pedágio; e

e) Apresentação do programa de redução de acidentes e do cadastro do passivo ambiental.

25. A denominada Frente de Recuperação e Manutenção engloba os serviços de recuperação do trecho concedido, imprescindíveis à operação do Sistema Rodoviário e aquelas de cunho estrutural nos pavimentos e melhorias funcionais e operacionais nos demais elementos do Sistema Rodoviário, que devem ser executados entre o 2º e o 5º ano, exceto a recuperação de Obras de Artes Especiais (OAEs), estendida até o sétimo ano da concessão.

26. A fase de Manutenção, referente às obras e serviços de recomposição e aprimoramento das características técnicas e operacionais do Sistema Rodoviário inicia no sexto ano e segue pelo restante do prazo contratual. Somente os serviços de manutenção do pavimento principiam no ano 10 da concessão em vista da obrigação do PER de que o pavimento tenha vida útil superior a cinco anos.

27. A fase de Conservação deverá ser executada durante toda a vigência do contrato e os atendimentos médico e mecânico, a partir do 7º mês.

28. O PER estabelece obras de ampliação de capacidade condicionadas ao volume de tráfego, na Frente de Ampliação de Capacidade e Manutenção de Nível de Serviço, relativas à implantação de faixas adicionais em trechos em pista dupla quando atingido o volume diário médio anual (VDMA) equivalente de gatilho de cada um dos nove segmentos homogêneos da rodovia, com base nas informações diárias do Sistema de Monitoramento de Tráfego e de acordo com o tipo de veículo.

29. É determinado que, uma vez atingido o gatilho em qualquer um dos subtrechos, a concessionária terá um prazo máximo de 12 meses para a realização e conclusão dos investimentos de faixas adicionais do respectivo subtrecho, incluindo a adequação de OAEs, acessos e interconexões, contado a partir do mês subsequente àquele que o gatilho for atingido.

30. A fim de garantir o conforto e a fluidez, todos os dispositivos de interconexão serão monitorados, a partir do sexagésimo primeiro mês da concessão, para que a velocidade média nesses dispositivos não seja inferior a 90% da média de velocidade no subtrecho homogêneo, impondo que obras de ampliação de capacidade do dispositivo deverão ser implementadas em até 12 meses.

31. Equipamentos e sistemas operacionais, tais como o Centro de Controle Operacional (CCO), o sistema de controle de velocidade e o atendimento médico de urgência e socorro mecânico, devem ser implantados no primeiro ano da concessão.

32. A receita tarifária total estimada para os 30 anos de concessão alcança o montante aproximado de R$ 10 bilhões no Lote 4 e 8 bilhões para o Lote 2 , enquanto que os investimentos previstos são da ordem de R$ 3 bilhões e 2 bilhões e as despesas operacionais atingem o patamar de R$ 2 bilhões e 1,8 bilhões respectivamente, para uma taxa de desconto de 7,2% ao ano sem inflação, consoante a Tabela 2:

Tabela 2 - Principais aspectos econômico-financeiros - BR-050/GO/MG e BR-202/ES/MG

| | BR-050/GO/MG | BR-202/ES/MG |
|---|---|---|
| Total da receita tarifária (em milhões de R$) | 10.143 | 7.958 |
| Taxa de Desconto para o Projeto (% ao ano) | 7,20 | 7,20 |
| Estimativa de Investimentos Totais (em milhões de R$): | **3.027** | **2.107** |
| 1. Trabalhos iniciais | 68,01 | 27,81 |
| 2. Recuperação da Rodovia | 229,53 | 133,49 |
| 3. Manutenção da Rodovia | 1.107,23 | 717,50 |
| 4. Obras de Ampliação e Melhorias | 824,52 | 524,72 |
| 5. Gestão Ambiental | 320,43 | 294,06 |
| 6. Sistema de Operação | 38,70 | 25,60 |
| 7. Projetos | 438,52 | 378,77 |
| 8. Desapropriação e Desocupação | 0,01 | 4,54 |
| Custos Operacionais Totais (em milhões de R$): | **1.966** | **1.738** |
| 1. Administração | 391,86 | 380,99 |
| 2. Controle de Operações | 51,80 | 52,69 |
| 3. Serviços Médicos | 210,79 | 177,51 |
| 4. Serviços de Guincho | 136,71 | 128,13 |
| 5. Inspeção de Tráfego | 96,10 | 87,54 |
| 6. Pesagem de Caminhões | 113,06 | 113,06 |
| 7. Atendimento a Incidentes | 62,54 | 50,38 |
| 8. Arrecadação de Pedágios | 422,42 | 334,12 |
| 9. Conservação da Rodovia | 436,51 | 375,84 |
| 10. Conservação de Equipamentos e Sistemas | 37,41 | 31,05 |
| 11. Monitoração da Rodovia | 6,40 | 6,46 |

Fonte: Estudo de viabilidade técnica, econômico-financeira e ambiental (EVTEA).

33. No tocante aos investimentos, as obras de manutenção da rodovia e as de melhorias e ampliações possuem maior materialidade, na medida em que são responsáveis por R$ 1,9 bilhões no Lote 4 e R$ 1,2 bilhões no Lote 2, correspondente a 64% e 59%, respectivamente, do total de investimentos previstos. Quanto às custos operacionais, a administração, a arrecadação de pedágio e a conservação da rodovia representam 63,6% do total estimado para aquela rubrica no Lote 4 e 62,8% no Lote 2, de acordo com a Tabela 2.

34. A outorga da concessão da BR-262/ES/MG prevê 5 praças de pedágios com os respectivos trechos e as características apresentadas na Tabela 3:

Tabela 3 - Características das praças de pedágios

| Praça de Pedágio | UF | km | Trecho de Cobertura | Tarifa Básica de Pedágio (R$) |
|---|---|---|---|---|
| P01 | ES | 60 | 85,85 | 9,90 |
| P02 | ES | 143 | 79,55 | 7,10 |
| P03 | MG | 23 | 64,45 | 7,40 |
| P04 | MG | 77 | 70,35 | 8,10 |
| P05 | MG | 165 | 75,40 | 8,70 |

Fonte: EVTEA

35. A outorga da concessão da BR-050/GO/MG prevê 6 praças de pedágios com os respectivos trechos e as características apresentadas na Tabela 4:

Tabela 4 - Características das praças de pedágios

| Praça de Pedágio | UF | km | Trecho de Cobertura | Tarifa Básica de Pedágio (R$) |
|---|---|---|---|---|
| P01 | GO | 139 | 86,30 | 6,80 |
| P02 | GO | 225 | 93,10 | 7,30 |
| P03 | MG | 11 | 70,60 | 5,60 |
| P04 | MG | 52 | 54,40 | 4,30 |
| P05 | MG | 109 | 76,90 | 6,10 |

| P06 | MG | 195 | 55,30 | 4,40 |
|---|---|---|---|---|

Fonte: EVTEA

36. Das Tabelas 3 e 4 observa-se que a tarifa-teto média (R$/Km) é de 0,1148 para o Lote 2 e de 0,0787 para o Lote 4.

37. Está previsto nos estudos a exploração de receitas extraordinárias por parte da futura Concessionária, a qual deverá apresentar proposta de exploração à ANTT, acompanhada de projeto de viabilidade jurídica, técnica e econômico-financeira, bem como da comprovação da compatibilidade da exploração comercial pretendida com as normas legais e regulamentares aplicáveis ao Contrato.

38. Parcela da receita advinda de receita extraordinária será revertida à modicidade tarifária, anualmente, no momento da revisão ordinária da Tarifa Básica de Pedágio, mediante a análise pela ANTT.

## 3. ANÁLISE DOS REQUISITOS DA IN TCU 46/2004

39. O TCU vem acompanhando e atuando concomitantemente nos processos de outorga de rodovias à iniciativa privada, celebrados pela ANTT, que a cada etapa do programa de concessão apresenta EVTEs aprimorados.

40. Nas etapas anteriores do programa de concessão, na fase licitatória houve grandes deságios da tarifa básica de pedágio (Tabela 5). Assim, além dos ganhos obtidos pelos ajustes no EVTE propostos pelo TCU, a competitividade dos leilões trouxe impactos significantes para a modicidade tarifária.

Tabela 5 – Deságio nos leilões de rodovias federais

| | Procrofe | DATA | Deságio |
|---|---|---|---|
| BR - 153/SP Divisa MG/SP-Divisa SP/PR | 2ª Etapa – Fase I | 9/10/2007 | 39,99% |
| BR - 116/PR/SC Curitiba - Divisa SC/RS | 2ª Etapa – Fase I | 9/10/2007 | 39,35% |
| BR - 393/RJ | 2ª Etapa – Fase I | 9/10/2007 | 27,17% |
| BR - 101/RJ | 2ª Etapa – Fase I | 9/10/2007 | 40,95% |
| BR - 381/MG/SP | 2ª Etapa – Fase I | 9/10/2007 | 65,43% |
| BR - 116/SP/PR | 2ª Etapa – Fase I | 9/10/2007 | 49,19% |
| BR - 116/376/PR - BR-101/SC | 2ª Etapa – Fase I | 9/10/2007 | 62,67% |
| BR - 116/324 BA | 2ª Etapa – Fase II | 21/1/2009 | 21% |
| BR - 101/ES/BA | 3ª Etapa – Fase II | 18/1/2012 | 45,63% |

Fonte: BM&Fbovespa.

41. Mesmo com o acompanhamento do TCU, com a ANTT apresentando estudos de viabilidade mais robustos e com a competitividade no certame licitatório, nas auditorias realizadas pelo Tribunal foram constatadas falhas na execução contratual em decorrência de fatores regulatórios e contratuais e não em virtude de questões relacionadas ao estudo de viabilidade.

42. O Programa de Exploração Rodoviária (PER) é o principal documento que vincula as obrigações da concessionária ao cumprimento dos parâmetros de desempenhos esperados pelo Poder Concedente, visando uma rodovia de maior qualidade e conforto ao usuário. Os parâmetros técnicos previstos no PER são os principais insumos para a elaboração do fluxo de caixa do projeto, influenciando, inclusive, nas soluções adotadas na modelagem prevista pelo Poder Concedente.

43. Entendeu-se, assim, em conjunto com a SecobRodovia, como metodologia de auditoria para esta etapa do programa de concessões rodoviárias, em adição à análise da adequação das variáveis do ETVE que impactam a tarifa teto do leilão, focar os trabalhos precipuamente na avaliação qualitativa dos parâmetros técnicos e de desempenho, das cláusulas contratuais, e das soluções de engenharia e operacionais, verificando se esses se coadunam entre si e geram entendimento claro das obrigações e deveres das partes.

44. Além de buscar a melhoria do serviço público prestado a preços módicos, essa avaliação proposta pelas Unidades Técnicas tem por objetivo minimizar que licitantes, sem capacidade de executar as metas de duplicação e melhoria das rodovias, estabeleçam suas propostas a partir de expectativa de ganhos futuros sobre falhas nos contratos e na execução desses, principalmente as postergações e as inexecuções de investimentos recorrentes nas concessões vigentes.

45. As questões de viabilidade técnica, econômica e ambiental e dos aspectos regulatórios e contratuais foram debatidas e esclarecidas pelos técnicos responsáveis pelo EVTEA. Concomitantemente também foram incorporadas ao projeto as propostas das equipes da Secobrodovia e da Sefidtransportes. Portanto, buscou-se dirimir ao máximo as dúvidas e as inconsistências, antecipando, no correr das discussões, soluções que poderiam tornar-se objeto de recomendações e determinações à ANTT.

### 3.1 Viabilidade Técnica

46. A Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodovia) emitiu parecer técnico, por meio dos TC 016.588/2013-4 e TC 016.748/2013-1, acerca da regularidade, consistência e exatidão dos estudos de viabilidade técnica das soluções de engenharia adotadas nos projetos. O primeiro TC teve por objeto a concessão da BR-262/ES/MG (Lote 2) e o segundo avaliou a concessão de trecho da BR-050/GO/MG (Lote 4).

47. As análises tomaram por base os seguintes estudos técnicos para ambos os lotes a serem licitados: i) Programa de Exploração da Rodovia (PER; antes e após revisão da ANTT), ii) minuta do contrato de concessão (antes e após revisão da ANTT), e iii) estudos de engenharia (volume 3 dos estudos apresentados pela EBP). Com exceções pontuais, os documentos encaminhados são semelhantes para os dois lotes.

48. Para os dois lotes encaminhados, a unidade técnica especializada procurou avaliar se os estudos técnicos para as outorgas continham elementos suficientes para promover uma concessão rodoviária que forneça à sociedade, de forma tempestiva, uma via com qualidade e segurança adequada. Nesse sentido, a SecobRodovia avaliou especialmente a análise no pavimento por meio dos seguintes pontos:

"I. critérios de recebimento das obras de duplicação, de forma a garantir a entrega da rodovia com qualidade e segurança adequada;

II. critérios de recebimento das obras de restauração, a fim de que a rodovia existente seja devidamente recuperada;

III. parâmetros de desempenho para a aplicação de multa, com a finalidade de assegurar que os critérios de desempenho de qualidade estipulados em contrato sejam integralmente obedecidos pelo concessionário;

IV. especificação dos critérios para avaliação do índice de irregularidade longitudinal (IRI), com o objetivo de garantir o devido conforto ao rolamento para o usuário da via;

V. disponibilização tempestiva da rodovia para o usuário a partir do início da cobrança do pedágio;

VI. exceção para adequação da rodovia à Classe I-A, com o fito de avaliar qual parcela da rodovia será desprovida das melhores características geométricas em termos de segurança e conforto ao usuário (Classe I-A);"

49. O pavimento de uma obra rodoviária é analisado sob dois aspectos principais: avaliação estrutural e avaliação funcional.

50. A avaliação estrutural objetiva verificar a adequação do pavimento para resistir às solicitações que lhe são impostas, considerados fatores de tráfego e vida útil. O ensaio utilizado para realizar essa avaliação é o do tipo FWD (Falling Weight Deflectometer), que consiste em obter as deformações apresentadas em uma placa apoiada sobre a superfície de determinado pavimento após a queda livre de um peso definido.

51. A análise dos dados deflectométricos é realizada de acordo com a Norma DNER-PRO 11/79 - Avaliação dos Pavimentos Flexíveis - que estabelece os critérios a serem utilizados para elaboração de projeto de restauração de pavimentos flexíveis. Esse normativo determina uma correlação entre a magnitude das deflexões e o aparecimento de falhas nos pavimentos. Explica ainda que, para que não surjam trincas no revestimento, é necessário manter a deflexão medida no pavimento abaixo de um valor máximo.

52. A avaliação funcional refere-se ao conforto e à segurança da condição de superfície do pavimento. Nessa avaliação são verificados os defeitos superficiais e as condições de trafegabilidade por meio do ensaio tipo IRI (International Roughness Index), que consiste em medir o desvio da

superfície da rodovia em relação a um plano de referência. O resultado do ensaio é expresso por um índice de irregularidade longitudinal.

53. A análise do índice de irregularidade do pavimento é realizada comparando-se o valor do IRI com um valor máximo admitido no Manual de Restauração de Pavimentos Asfálticos do DNIT (IPR-720).

54. Identificadas as possíveis inconsistências nos documentos, a Unidade Técnica questionou a ANTT que apresentou, após análises, novos arquivos com vistas a complementar e retificar os originalmente encaminhados. Desta forma, entende-se que não foram detectadas não conformidades relevantes nos estudos e no PER.

55. Doravante transcreve-se os resultados da análise daquela Unidade Especializada, pontuando-os com as ponderações da lavra desta SefidTransporte, sempre que assim indicado. Uma vez que o escopo dos trabalhos da SecobRodovia foi o mesmo para os dois lotes e os parâmetros adotados no PER e na minuta de contrato de ambos os lotes são semelhantes, optou-se por transcrever o TC 016.588/2013-4 quando as análises se repetiram para os dois TCs. Pontualmente, nos momentos em que a análise foi realizada em apenas um lote, há a indicação do lote e as suas especificidades.

**3.1.1. Critérios de Recebimento das obras de duplicação a cargo do DNIT**

56. Constatou-se a existência de obras de duplicação a cargo do DNIT em trechos da BR-262/ES/MG. Quanto a esse assunto a SecobRodovia relatou que:

15. Em análise à minuta de contrato e ao Programa de Exploração da Rodovia (PER), foi constatada a **inexistência** de parâmetros de qualidade para recebimento das obras de restauração e duplicação cuja execução está a cargo do DNIT, sendo somente transferidas à concessionária após sua conclusão.

16. O item 10.5 da minuta de contrato de concessão da BR-262/ES/MG descreve como será realizada a transferência à concessionária das obras executadas pelo DNIT. Conforme cláusula 10.5.1, as obras listadas no Apêndice D do PER serão transferidas à concessionária após sua conclusão total ou parcial.

(...)

I.2. Análise

21. Do exposto, verifica-se que a atuação da futura concessionária se dá em duas esferas diferentes: uma primeira relacionada aos parâmetros de desempenho do DNIT e uma segunda relativa aos parâmetros de desempenho do PER.

22. No que se refere aos parâmetros de desempenho do PER, o item 10.5.6 afirma que o valor para a adequação desses critérios será fixado pela ANTT. Entretanto, em relação aos parâmetros do DNIT, a minuta de contrato informa apenas que as inconsistências deverão ser apontadas pelo concessionário à ANTT, não havendo critérios de aceite para recebimento das obras.

(...)

I.3. Parâmetros de Desempenho / Critérios de Recebimento

24. Apesar de não haver critérios de aceite para as obras de duplicação executadas pelo DNIT, o PER da BR-262/ES/MG prevê a utilização de parâmetros para medir o desempenho da concessionária nas atividades de Frente de Recuperação e Manutenção (p. 8-30 do PER).

25. Nessa frente, estão previstos diversos parâmetros de desempenho, como, por exemplo: ausência de áreas exsudadas, ausência de trilhas de roda, percentagem de área trincada, índice de irregularidade longitudinal (IRI), índice de gravidade global (IGG) e deflexão característica máxima (FWD).

26. Dos parâmetros acima mencionados, o índice de irregularidade longitudinal (IRI) e a deflexão máxima característica (Dc / FWD) são indicadores objetivos da qualidade do pavimento, podendo e devendo ser utilizados como critérios para recebimento das obras de duplicação executadas pelo DNIT.

27. Em apertada síntese, considera-se que os parâmetros de IRI e FWD, não obstante a possibilidade de se utilizar outros indicadores, são ensaios objetivos, livre da subjetividade existente, por exemplo, na inspeção visual ou levantamento visual contínuo (LVC). Além disso, o IRI e FWD avaliam a qualidade do pavimento tanto sob o aspecto funcional, quanto estrutural, ou seja, tanto a superfície de rolamento da via quanto a estrutura. Abaixo, segue pequena introdução sobre os ensaios de IRI e FWD.

I.4. Parâmetros de IRI e FWD

28. Para o recebimento das obras executadas pelo DNIT, propõe-se que elas sejam analisadas sob dois aspectos principais: avaliação estrutural (deflectometria) e avaliação funcional (irregularidade longitudinal).

29. A avaliação estrutural objetiva verificar a adequação do pavimento para resistir às solicitações que lhe são impostas, considerados fatores de tráfego e vida útil. O ensaio utilizado para realizar essa avaliação é o do tipo FWD (Falling Weight Deflectometer), que consiste em obter as deformações apresentadas em uma placa apoiada sobre a superfície de determinado pavimento após a queda livre de um peso definido.

(...)

31. A avaliação funcional refere-se ao conforto e à segurança da condição de superfície do pavimento. Nessa avaliação são verificados os defeitos superficiais e as condições de trafegabilidade por meio do ensaio tipo IRI (International Roughness Index), que consiste em medir o desvio da superfície da rodovia em relação a um plano de referência. O resultado do ensaio é expresso por um índice de irregularidade longitudinal.

(...)

I.5. Limites de aceitabilidade dos critérios de IRI e FWD

33. Após definir os ensaios de IRI e FWD como critérios para o recebimento das obras sob responsabilidade do DNIT, falta definir os valores limites para esses parâmetros.

(...)

35. Já o livro "Pavimentação Asfáltica: Formação Básica para Engenheiros" (BERNUCCI/Liedi, ed. 1, Rio de Janeiro/Petrobras/ABEDA, 2008, p. 452) afirma que, apesar de a ordem da grandeza variar, pode-se indicar uma deflexão de 30 a $50x10^{-2}$ mm como valores típicos para pavimentos em boas condições estruturais.

36. O PER da BR-262/ES/MG adota valor semelhante de deflexão. Conforme tabela de Parâmetros de Desempenho do item "3.1.1 - Pavimento" da Frente de Recuperação e Manutenção (p. 9 12 do PER), a deflexão característica máxima (Dc) deve ser menor que $50x10^{-2}$ mm.

(...)

39. Já o Manual de Conservação Rodoviária (DNIT, Publicação IPR-710, ed. 2, Rio de Janeiro, 2005, p. 110) afirma que, imediatamente após sua construção, o pavimento apresenta uma condição ótima com IRI variando entre 1,8 e 2,0.

40. Por último, O PER da BR-262/ES/MG estabelece que o valor máximo de IRI admissível após o sexagésimo mês de concessão é 2,7 m/km em 100% da rodovia, conforme tabela de Parâmetros de Desempenho do item "3.1.1 - Pavimento" da Frente de Recuperação e Manutenção (p. 9 12 do PER).

I.6. Estágio de contratação da BR-262/ES/MG

41. Atualmente, as obras para duplicação e restauração a serem executadas pelo DNIT na BR 262/ES encontram-se em fase de licitação de projetos e obras. Na verdade, são três procedimentos diferentes, de acordo com o subtrecho a ser executado, conforme tabela abaixo:

Tabela 3 - Situação Atual do Processo de Contratação das Obras na BR-262/ES

| Edital Número | Objeto | Rodovia | Km Inicial | Km Final | PNV |
|---|---|---|---|---|---|
| 874/12-17 | Elaboração de Projeto de Adequação e Duplicação | BR-262/ES | 15,80 | 19,10 | 262BES0070 |
| 876/12-17 | Elaboração de Projeto de Adequação e Duplicação | BR-262/ES | 71,72 | 196,30 | 262BES0110-0210 |
| 885/12-00 | Elaboração de Projeto de Duplicação e Restauração com Execução das Obras | BR-262/ES | 19,10 | 71,72 | 262BES0070-0110 |

42. Os dois primeiros editais, de número 874 e 876/12-17, foram recentemente homologados e adjudicados: respectivamente em 9/5/2013 e 17/5/2013. Entretanto, o fato de já terem sido adjudicados não impede o estabelecimento dos critérios mencionados, uma vez tratar-se de editais de projetos e não de execução de obra. O terceiro edital, que cuida de elaboração de projeto e execução de obras, está em fase de recursos, portanto, sem homologação.

I.7. Manifestação da ANTT

43. Após questionamento da equipe de auditoria do TCU em 27/6/2013 quanto à ausência de critérios de recebimento das obras de duplicação do DNIT, a ANTT, em 2/7/2013, encaminhou mensagem eletrônica apresentando uma nova versão da minuta do contrato a ser firmado com as futuras concessionárias. Nessa minuta, item 10.5.3, já estão inclusos os parâmetros de IRI e Dc (FWD) para recebimentos das obras do DNIT.

44. Como limite para os parâmetros de IRI e FWD, a ANTT adota, respectivamente, os valores máximos de 2,7 m/km e $50 \times 10^{-2}$ mm, valores estes relativos ao exigido no item 3.1.1 do PER para o sexagésimo mês da concessão.

I.8. Conclusão

45. Apesar de a ANTT ter incluído os critérios de recebimento das obras do DNIT, no que se refere ao parâmetro do IRI, a Agência adota um valor de 2,7 m/km, valor este que corresponde, segundo o Manual de Restauração de Pavimentos Asfálticos (IPR-720, p. 25), ao limite superior para uma rodovia em boas condições ($1,9 < IRI \leq 2,7$).

46. Entretanto, considerando se tratar de uma rodovia recém duplicada e restaurada pelo DNIT e considerando que, conforme o Manual de Conservação Rodoviária (IPR-710), imediatamente após sua construção, um pavimento deve apresentar uma condição ótima, com IRI variando entre 1,8 e 2,0, avalia-se que a ANTT deva adotar um valor de IRI máximo de 2,0 m/km.

47. Ante o exposto, entende-se que os valores limites para os critérios de IRI e FWD devem ser, respectivamente, no máximo iguais a 2,0 m/km e 50 x $10^{-2}$ mm em 95% da rodovia. Ademais, avalia-se que a ANTT deva fazer gestões junto ao DNIT para que este insira nos contratos das obras de duplicação em comento, critérios de recebimento das obras nos limites acima expostos.

*Análise SefidTransporte*

57. A análise da SecobRodovia buscou aperfeiçoar os critérios de recebimento de obras executadas pelo DNIT em rodovias em processo de concessão. Isso porque a BR-262/ES/MG possui licitações em andamento pela autarquia federal em três trechos que estão inclusos no lote que está no processo de concessão.

58. Enquanto as obras realizadas pela concessionária são avaliadas por meio de parâmetros objetivos, tanto o IRI quanto o FWD, os contratos de obras públicas não possuem cláusulas semelhantes. Assim, sem esses critérios definidos em contrato, há o risco de que uma rodovia duplicada recém-concluída por um particular contratado pelo DNIT não seja capaz de atender aos parâmetros de desempenho constantes do PER e, com isso, influenciar negativamente as avaliações da concessionária.

59. Antes de indicar qualquer critério de avaliação, a Unidade Técnica examinou os parâmetros de desempenho propostos no PER e ponderou que o IRI e FWD são critérios adequados de avaliação funcional e estrutural do pavimento, sem, no entanto, excluir a possibilidade de uso dos demais indicadores. Ressaltou que os indicadores IRI e FWD propostos apresentam resultados objetivos, possuem normativos próprios e os limites propostos estão condizentes com os parâmetros técnicos do PER e com o nível de conforto oferecido ao usuário.

60. A equipe de auditoria reconhece que o DNIT é o responsável pela elaboração e pela gestão dos contratos de obras públicas. Entretanto, para trechos de rodovias a serem duplicadas pelo DNIT, mas que, de antemão, sabe-se que o mesmo integrará uma rodovia concedida pela ANTT, faz todo sentido compatibilizar e uniformizar os procedimentos para avaliação funcional e estrutural do pavimento. Do contrário, há um alto risco de que as obras entregues não atendam aos padrões exigidos nos contratos de concessão e gerem desequilíbrios econômico-financeiros e prejuízos aos usuários. No entanto, entende-se que este papel de coordenação cabe ao Ministério dos Transportes e não à Agência.

61. Desta forma, propõe-se determinar ao Ministério dos Transportes para que, conjuntamente com a ANTT e com o DNIT, no Lote 2 da BR-262/ES/MG e nos futuros lotes a serem concedidos que também tiverem obras do DNIT, inclua indicadores de avaliação funcional e estrutural do pavimento nos níveis contidos no Programa de Exploração da Rodovia da Agência Reguladora, como critérios de recebimento das obras de melhorias nos contratos não assinados, a cargo do DNIT e que, posteriormente, serão incorporados pela concessionária.

**3.1.2. Dos Critérios de Recebimento das Obras de Duplicação e Restauração a Cargo do Concessionário**

62. A SecobRodovia descreve sobre a ausência de critérios de recebimento das obras de duplicação e restauração a cargo do concessionário. Verificou-se essa inconsistência nos dois lotes em análise, sendo descrito da seguinte forma:

"49. Nesse contexto, a minuta de contrato disponibilizada ao TCU dispõe, no inciso i do subitem 10.3.1 do item 10.3 - Obras de Ampliação de Capacidade e Melhorias e da Frente de Serviços Operacionais, o seguinte para o recebimento das obras de duplicação a cargo da concessionária:

Somente serão consideradas efetivamente implantadas as pistas duplas e, portanto, como atendidas as metas de duplicação indicadas no PER e neste Contrato, quando concluídas as obras de duplicação e as respectivas melhorias, observadas as exceções previstas no PER.

50. Em reunião realizada no dia 27/6/2013 questionou-se a ANTT sobre a ausência de critérios de recebimento das obras de duplicação, com a finalidade de avaliar o desempenho estrutural e funcional do pavimento a ser entregue ao usuário da rodovia.

II.1. Manifestação da ANTT

51. A agência apresentou nova redação de minuta do contrato para o item 10.3:

10.3 Obras de Ampliação de Capacidade e Melhorias e da Frente de Serviços Operacionais

10.3.1 As obras e serviços de cada um dos segmentos do Sistema Rodoviário descritos no PER no item Obras de Ampliação de Capacidade e Melhorias, Obras em Trechos Urbanos, Obras de Ampliação de Capacidade de Travessia sobre Rios e da Frente de Serviços Operacionais deverão estar concluídas e em operação no prazo e condições estabelecidas no PER, observados o Escopo, os Parâmetros Técnicos e os Parâmetros de Desempenho previstos.

(i) Somente serão consideradas implantadas as pistas duplas e, portanto, como atendidas as metas de duplicação indicadas no PER e neste Contrato, quando concluídas as obras de duplicação e as respectivas melhorias, observadas as exceções previstas no PER, e quando essas pistas e melhorias forem abertas ao tráfego.

(ii) Sem prejuízo da possibilidade da ANTT demandar a comprovação da execução de outras atividades constantes no Escopo, nos Parâmetros Técnicos e nos Parâmetros de Desempenho previsto PER, o recebimento das obras e serviços de cada um dos segmentos do Sistema Rodoviário descritos no PER nos itens 3.2.1.1, 3.2.1.2 (apenas as vias marginais) e 3.2.2 será atestado por meio da comprovação de atendimento dos seguintes Parâmetros de Desempenho:

(a) Ausência total de flechas nas trilhas de roda medidas sob corda de 1,20 m;

(b) Irregularidade longitudinal máxima de 2,7 m/km;

(c) Ausência de defeitos de alçamento de placa, fissura de canto, placa dividida (rompida), escalonamento ou degrau, placa bailarina, quebras localizadas ou passagem de nível com grau de severidade classificado como alto;

(d) Deflexão característica (Dc) máxima de 50 x 10-2 mm;

(e) Ausência total de sinalização horizontal com índice de retrorrefletância menor que 130 mcd/lx/m² em 100% do trecho;

(f) Ausência de sinalização vertical e aérea com índice de retrorrefletância inferior ao especificado na NBR 14.644, sendo o índice mínimo de 85% do valor inicial para as películas das placas para 100% das placas da Rodovia;

(iii) As obras e serviços da Frente de Serviços Operacionais deverão estar concluídos e em operação conforme os Parâmetros de Desempenho e Parâmetros Técnicos nos prazos e condições estabelecidas no PER incluindo os trechos com obras em andamento pelo DNIT indicadas no Apêndice D do PER.

II.2. Análise

(...)

54. Desse modo, exigir que as obras duplicadas apresentem o valor máximo para o IRI de 2,0 m/km, é garantir que, desde a sua construção até o início dos trabalhos de manutenção no pavimento, o padrão de qualidade não ultrapasse a sua condição de IRI 2,7 m/km, acima do qual o pavimento é considerado apenas regular.

II.3. Conclusão

55. Portanto, é cabível recomendar à ANTT que reduza o índice de Irregularidade longitudinal máxima de 2,7 m/km para 2,0 m/km na alínea b do inciso ii do subitem 10.3.1 do item 10.3 da minuta de contrato.

56. Ainda em relação ao desempenho funcional, o mesmo Manual de Conservação define restauração da seguinte forma:

É o conjunto de operações destinado a restabelecer o perfeito funcionamento de um bem determinado ou avariado, e restabelecer, na integra, suas características técnicas originais. Envolve, portanto um conjunto de medidas destinadas a adaptar a rodovia, de forma permanente, às condições de tráfego atuais e futuras, prolongando seu período de vida.

57. Isto é, a restauração de uma rodovia tem a função de conferir ao pavimento uma condição de rodovia nova, tornado apto a cumprir um novo ciclo de vida.

58. Logo, pelos mesmos motivos expostos acima, recomenda-se à ANTT reduzir o índice de Irregularidade longitudinal máxima de 2,7 m/km para 2,0 m/km previsto no item 3.1.1 do PER para as obras de restauração entregues parcialmente.

*Análise SefidTransporte*

63. A SecobRodovia conduziu a análise dos critérios de recebimento das obras sob responsabilidade da concessionária e constatou a inexistência desses critérios nas Obras de Ampliação de Capacidade e Melhorias e da Frente de Serviços Operacionais, conforme os termos do item 10.3.1 da minuta de contrato.

64. Prontamente a ANTT incluiu na minuta de contrato o inciso ii) e seus subitens especificando critérios para o recebimento das obras realizadas pela concessionária. Dos critérios incluídos no item 10.3.1 da minuta de contrato, a SecobRodovia fez nova consideração a respeito do limite proposto para o item b) do inciso ii) da cláusula 10.3.1, ao qual entendeu que o valor máximo a ser adotado como critério seria 2,0 m/km. Como mencionado trecho do Manual de Conservação do DNIT (DNIT, Publicação IPR-710, ed. 2, Rio de Janeiro, 2005, p. 110), imediatamente após a construção o pavimento apresenta condição ótima com IRI igual ou inferior a 2,0 m/km, que o tornaria apto a cumprir um novo ciclo de vida.

65. Esse limite também se mostra necessário para que o padrão de qualidade não ultrapasse a sua condição mínima de qualidade de IRI 2,7 m/km, ou seja, situação em que o pavimento recém-entregue já estaria próximo de ser objeto de intervenção por não atender ao parâmetro de desempenho avençado na concessão.

66. Dada a proposta da SecobRodovia em recomendar um critério de recebimento das obras do concessionário, optou-se por solicitar à ANTT que se manifestasse a respeito da questão. Em reunião realizada no dia 17/7/2013, os técnicos da agência alertaram que o valor de 2,7 m/km para o IRI é o limite superior do parâmetro de desempenho a ser observado durante a concessão. Além disso, o estabelecimento de um valor mínimo significaria excluir possibilidades privadas de gestão do pavimento, que, por princípio, a Agência entendia ser mais apropriado não impor restrições.

67. Por outro lado, a ANTT entendeu que estabelecer um valor mínimo de entrega inferior ao valor de 2,7 m/km tornaria o EVTEA mais robusto e aderente ao PER e que o valor a ser definido estaria entre a faixa de 2,0 e 2,7 m/km.

68. Do exposto, alinhado ao parecer da SecobRodovia, propõe-se determinar à ANTT que defina, no PER e na minuta de contrato, um valor para o índice de Irregularidade Longitudinal máximo para o recebimento das obras de ampliação de capacidade e de restauração entregues parcialmente inferior ao valor máximo admitido para as fases de restauração e manutenção.

**3.1.3. Parâmetros de Desempenho para Aplicação de Multa**

69. A Unidade especializada verificou que na minuta de contrato não havia previsão de penalidades para inobservância da deflexão característica máxima do pavimento, como forma de se garantir que as obras a serem realizadas pela futura concessionária dotem a rodovia de condições adequadas do ponto de vista estrutural.

70. Essa ausência de penalidades foi observada nos dois lotes, conforme analisado a seguir:

III.1. Análise

61. A avaliação estrutural objetiva a verificação da adequação do pavimento para resistir às solicitações que lhe são impostas, considerados fatores de tráfego e vida útil, ou seja, quanto melhor a estrutura da rodovia, maior sua vida útil, gerando maior fluidez no tráfego.

62. Segundo consta no Programa de Exploração da Rodovia do lote 2, um dos parâmetros de desempenho a serem exigidos da concessionária é a deflexão característica máxima de 50 x 10-2 mm ao final da fase de recuperação da rodovia (60 meses após o início da concessão).

63. Todavia, no item 20.2 da minuta de contrato desse lote, não consta a previsão de aplicação de multa pelo descumprimento da exigência da deflexão característica máxima. Só consta a previsão de multa para os seguintes casos:

a) irregularidade longitudinal máxima superior aos índices previstos no PER;

b) área trincada máxima superior aos índices previstos no PER.

III.2. Manifestação da ANTT

64. Em reunião realizada no dia 27/6/2013, foi afirmado pelos representantes da ANTT que não haveria problemas em prever a aplicação de multa caso a deflexão característica máxima do pavimento após a fase de recuperação supere o limite de 50 x 10-2 mm. Foi, então, enviada uma nova versão da minuta de contrato contendo a previsão de aplicação de multa à concessionária, caso se verifique deflexão característica máxima em desacordo com a prevista no PER.

III.3. Conclusão

65. Tendo em vista que a ANTT alterou a minuta de contrato, avalia-se que o critério de avaliação estrutural da rodovia será efetivamente cumprido pela concessionária, garantindo a necessária fluidez do tráfego da via em favor do usuário.

*Análise SefidTransporte*

71. A SecobRodovia apontou para o risco de o contrato de concessão não prever multa para o não atendimento do padrão de desempenho mínimo da avaliação estrutural do pavimento. Verificou que a ausência contratual de multa poderia ensejar na má prestação de serviço ao usuário.

72. Ao ser questionada, a ANTT prontamente encaminhou nova minuta de contrato prevendo multa ao concessionário caso a deflexão característica máxima do pavimento superasse o limite de 50 x 10-2 mm contido no PER de ambos os lotes.

73. Portanto, uma vez que o apontamento realizado pela SecobRodovia foi atendido, deixa-se de propor novos encaminhamentos no âmbito desse TC.

**3.1.4. Critérios para Avaliação do Índice de Irregularidade Longitudinal (IRI)**

74. A SecobRodovia identificou uma falha de detalhamento do critério de avaliação funcional do pavimento em ambos os lotes. Tratou-se da distância utilizada para verificar o índice de irregularidade longitudinal máxima (IRI), que avalia o conforto do usuário ao rolamento na rodovia e é um dos parâmetros de desempenho do PER (item 3.1.1 - Pavimento), como transcrito a seguir:

IV.1. Análise

67. No PER (...) constam os seguintes parâmetros de desempenho a serem verificados:

a) irregularidade longitudinal máxima de 2,7 m/km (sendo que o restante não poderá exceder 4,0 m/km) em percentuais crescentes de extensão da rodovia, a partir do 2º ano até o final do 5º ano da concessão (fase de recuperação);

b) IRI < 2,5 m/km em pelo menos 80% da extensão da rodovia e IRI < 3,0 m/km no restante, parâmetro a ser alcançado ao final do 25º ano da concessão.

68. O PER também prevê a seguinte metodologia de cálculo do IRI:

O cálculo de irregularidade longitudinal deverá ser feito por análise estatística, realizado por faixa de tráfego, em segmentos homogêneos de 1 (um) até 10 (dez) km de extensão, obedecendo aos seguintes critérios:

a) 100% dos valores individuais devem atender ao limite estabelecido, com tolerância de 10%;

b) 80% dos valores individuais devem atender ao limite estabelecido;

c) A média dos valores individuais deve atender ao limite estabelecido.

69. Vê-se, dessa forma, que a ANTT deixou aberta uma margem para a aferição do IRI, em trechos variando de 1(um) até 10 (dez) km. Solicitou-se, na reunião realizada em 27/6/2013, que fosse determinado um intervalo fixo segundo o qual seria feita a aferição do IRI, com o objetivo de tornar mais claro ao concessionário o critério de medição, bem como tornar mais rígido o controle do principal critério de qualidade observável pelo usuário da rodovia: o conforto ao rolamento.

IV.2. Manifestação da ANTT

70. Foi afirmado pelos representantes da ANTT que a aferição do IRI para fins de atendimento aos parâmetros de desempenho do PER seria feita em trechos de 1 km. Foi, então, enviado um novo PER com a alteração referente ao intervalo de aferição do IRI:

O cálculo de irregularidade longitudinal deverá ser feito por análise estatística, realizado por faixa de tráfego, em segmentos homogêneos de 1 (um) km de extensão, obedecendo aos seguintes critérios:

a) 100% dos valores individuais devem atender ao limite estabelecido, com tolerância de 10%;

b) 80% dos valores individuais devem atender ao limite estabelecido;

c) A média dos valores individuais deve atender ao limite estabelecido.

IV.3. Conclusão

71. Uma vez que a ANTT corrigiu o apontamento efetuado pela equipe de auditoria, avalia-se que o critério de irregularidade longitudinal será cumprido pelo concessionário da rodovia.

*Análise SefidTransporte*

75. A definição do tamanho do trecho a ser avaliado proposto pela SecobRodovia para avaliação do Índice de Irregularidade Longitudinal (IRI), estabelecido em 1 km, torna o critério de medição mais claro ao concessionário, bem como torna mais rígido o controle do conforto ao rolamento, que é um dos critérios de qualidade mais importantes ao usuário.

76. Visto que a ANTT realizou o ajuste no critério de avaliação do IRI, verifica-se que não há necessidade de propor nenhuma nova medida corretiva complementar.

**3.1.5. Disponibilização Tempestiva da Rodovia para o Usuário a Partir do Início da Cobrança do Pedágio**

77. Para ambos os lotes, a SecobRodovia comparou os termos do contrato e do PER visando avaliar como se daria a disponibilização da rodovia aos usuários. A seguir, a transcrição do TC 016.588/2013-4:

72. A equipe de auditoria verificou que, no item 10.3.1 da minuta de contrato, constava que as metas de duplicação seriam medidas da seguinte forma:

Somente serão consideradas implantadas as pistas duplas e, portanto, como atendidas as metas de duplicação indicadas no PER e neste Contrato, quando concluídas as obras de duplicação e as respectivas melhorias, observadas as exceções previstas no PER.

73. Já a cláusula 18.1.1 dispunha que o início da cobrança do pedágio somente seria iniciado após 10% das obras de duplicação concluídas, conforme abaixo indicado:

A cobrança da Tarifa de Pedágio somente poderá ter início, em qualquer das praças de pedágio, após a conclusão dos Trabalhos Iniciais no Sistema Rodoviário, a implantação de 10% (dez por cento) da extensão total das obras de duplicação previstas no PER, a implantação de praça de pedágio e o cumprimento, pela Concessionária, do disposto na subcláusula 24.2.2, bem como da entrega do programa de redução de acidentes e do cadastro do passivo ambiental.

74. A partir de uma análise acurada do contrato, observa-se o risco de o concessionário atender as metas de duplicação sem abrir a rodovia ao tráfego. Ou seja, a rigor, o contratado poderia construir vários segmentos intercalados que contabilizassem as metas de implantação sem a abertura da via aos veículos, o que implicaria o início da cobrança do pedágio sem a devida contraprestação ao usuário: paga-se pelo pedágio, mas não se pode utilizar a rodovia duplicada.

V.1. Manifestação da ANTT

75. A agência encaminhou à equipe de auditoria minuta de contrato com nova redação:

Somente serão **consideradas** implantadas as pistas duplas e, portanto, como atendidas as metas de duplicação indicadas no PER e neste Contrato, quando concluídas as obras de duplicação e as respectivas melhorias, observadas as exceções previstas no PER, e **quando essas pistas e melhorias forem abertas ao tráfego**.

V.2. Análise

76. Como forma de mitigar o risco relatado, a ANTT encaminhou nova minuta de contrato, conforme acima mencionado.

77. A nova redação explica que a obras de duplicação serão consideradas implantadas, ou seja, serão contabilizadas nas metas anuais de duplicação e início de cobrança de pedágio após a devida abertura ao tráfego. Dessa forma, avalia-se que o risco do concessionário atender as metas de duplicação sem abrir a rodovia ao tráfego esteja mitigado, proporcionando ao usuário a imediata utilização da rodovia por ocasião do pagamento do pedágio.

V.3. Conclusão

78. Avalia-se que a nova redação da minuta de contrato promovida pela ANTT garantirá que a cobrança do pedágio será acompanhada da devida contraprestação ao usuário: efetiva liberação da rodovia ao tráfego. Assim os riscos contratuais apontados pela equipe de auditoria foram mitigados.

*Análise SefidTransporte*

78. Ao realizar os procedimentos de auditoria na minuta de contrato e no PER, a SecobRodovia verificou que haveria o risco da concessionária iniciar a cobrança do pedágio sem que as pistas duplicadas estivessem liberadas aos usuários da rodovia.

79. A nova minuta de contrato apresentada aos dois lotes deixou claro que as pistas somente serão consideradas implantadas quando as obras forem concluídas e as pistas e melhorias foram abertas ao tráfego. Assim, reduz-se o risco de haver um descompasso entre a prestação do serviço em pista duplicada com a cobrança da tarifa ao usuário.

80. Dessa forma, a SecobRodovia relatou que a nova redação contida na minuta de contrato apresentada pela ANTT seria suficiente para mitigar possíveis riscos da concessionária iniciar a cobrança do pedágio sem liberar o uso da rodovia nos termos previstos.

### 3.1.6. Exceção para Adequação da Rodovia à Classe I-A

81. A ANTT considerou que, devido às dificuldades observadas nas rodovias existentes, alguns trechos seriam inviáveis de serem adequados à classe I-A e, portanto, seriam excepcionados dessa regra. Essa classe de rodovia proporciona maior conforto e segurança em uma velocidade permitida superior que as demais. Para isso, deverão ser realizados ajustes na geometria da via, em especial nos raios mínimos das curvas e nos limites de angulação de aclives e declives.

82. A seguir, transcreve-se trecho do parecer da SecobRodovia em relação ao Lote 2:

(...)

80. Segundo o PER, esta exceção poderá ser aprovada pela ANTT para uma extensão máxima de 35,8 km de rodovia do Lote, sendo que cada trecho não poderá ser inferior a 500 m, desde que a concessionária apresente um projeto alternativo, bem como justificativa, em que demonstre a impossibilidade de atendimento ao parâmetro de rampa máxima, raio mínimo de curvatura horizontal e largura do canteiro central aplicável às rodovias de classe I-A.

81. Porém, não foram encontrados no PER memórias de cálculo ou critérios utilizados que justificassem a extensão que poderá não ser adequada à classe I-A.

VI.1. Manifestação da ANTT

82. Em sua manifestação, a ANTT apresenta tanto os critérios, quanto as memórias de cálculo utilizadas na quantificação da extensão que poderá não ser adequada à Classe I-A. Os critérios que foram utilizados são os seguintes:

a) 10% do terreno fortemente ondulado da rodovia: informa que o levantamento para identificar as características de relevo da rodovia foi qualitativo, não obedecendo necessariamente ao que a norma denomina de montanhoso, ondulado e plano, criando-se um intervalo de segurança de não necessidade de atendimento do parâmetro para 10% dos terrenos fortemente ondulados;

b) 100% do terreno montanhoso da rodovia: quanto a este critério, argumenta que alguns segmentos mais montanhosos da rodovia não apresentam características da classe 1-B, tornando-se impossível adequar tais segmentos à classe I-A, o que seria excessivamente custoso. Dessa forma, a autarquia optou pela não necessidade de adequação nesses casos, desde que justificado tecnicamente;

c) 3% de segurança sobre o trecho inteiro da rodovia: no que concerne a esse critério, a ANTT informa que adicionou uma margem de 3% de exceção para a rodovia, para os casos gerais em que há trechos pontuais dentro de um PNV, mas não cobre uma distância suficiente a ponto de caracterizá-lo como montanhoso. Aquela Agência considerou que adaptar o PNV inteiro para a velocidade de plano ou ondulado elevaria o custo de maneira desnecessária.

83. Por fim, a autarquia informa que, no levantamento do percentual de exceção calculado de acordo com os critérios expostos acima, levou-se em consideração a extensão total das rodovias, incluindo as Obras sob a responsabilidade do DNIT.

84. Entretanto, tendo em vista que, nos termos do PER, as obras em execução do DNIT não serão adequadas aos parâmetros da classe I-A, a ANTT revisou a extensão da rodovia sobre a qual incide o percentual de exceção, utilizando apenas a extensão objeto de obras e serviços a cargo da concessionária, totalizando 195,1 km em vez de 376,90 km inicialmente proposto.

85. Além disso, considerou o trecho objeto de duplicação como 100% plano. O novo cálculo é exposto na tabela abaixo:

Tabela 4 - Novo Cálculo da Exceção ao Atendimento da Classe I-A

| Critério | Lote 2 (antes da revisão) | Lote 2 (após a revisão) |
|---|---|---|
| Fortemente Ondulado | 10% | 10% |
| Montanhoso | 100% | 100% |
| Segurança | 3% | 3% |

| Extensão | 376,90 | 195,1 |
|---|---|---|
| Plano | 0,00% | 0,00% |
| Levemente Ondulado | 0,00% | 0,00% |
| Ondulado | 72,3% | 100,00% |
| Fortemente Ondulado | 23,5% | 0,00% |
| Montanhoso | 4,2% | 0,00% |
| **Extensão da Exceção** | **35,99** | **5,9** |
| **PER** | **35,80** | **5,9** |

Fonte: dados fornecidos pela ANTT

VI.2. Análise

86. Inicialmente, no cálculo da extensão que poderá não atender à classe I-A, a ANTT havia considerado todo o trecho da rodovia a ser duplicado, incluindo também as obras que estão a cargo do DNIT. No entanto, o PER prevê alguns trechos que não serão considerados para o cômputo dessa extensão:

a) os subtrechos em multifaixas a serem convertidos em via duplicada;

b) os subtrechos em pista dupla definidos no Apêndice A.

Quanto à separação central, as duplicações das pistas que atravessam regiões urbanas não são obrigadas a atender à Classe I-A devendo, contudo, ser implementadas com barreiras rígidas de concreto do tipo New Jersey. São consideradas regiões urbanas aquelas assim definidas pela legislação municipal como Zona Urbana, para fins de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana.

**Não será necessária também a adaptação à Classe I-A nos subtrechos com obras em andamento pelo DNIT, estabelecidos no Apêndice D**. (grifos nossos).

87. Dessa forma, a autarquia revisou os cálculos anteriormente feitos, excluindo da sua análise os trechos com obras sob a responsabilidade do DNIT e alterando o tipo de relevo do novo trecho considerado, concluindo que a nova exceção da extensão será de 5,9 km.

88. Após a revisão, a exceção da extensão que poderá não ser adequada à classe I-A passou de 35,8 km para 5,9 km, ou seja, 3,0% do total da rodovia a ser duplicada pela Concessionária.

VI.3. Conclusão

89. Após o levantamento desse ponto pela equipe de auditoria em reunião ocorrida com a ANTT em 27/6/2013, a Autarquia excluiu da análise os trechos com obras sob a responsabilidade do DNIT e alterou o tipo de relevo do novo trecho considerado, concluindo que a nova exceção para adequação à classe I-A para o Lote 2 será de 5,9 km, em vez dos 35,80 km propostos inicialmente no PER, representando 3,0% do total do trecho.

90. Ante o exposto, tendo em vista que a ANTT já corrigiu a forma de cálculo da exceção para adequação à classe I-A, e que a extensão da exceção reduziu de 35,80 km para 5,9 km, avalia-se que 97% da rodovia atenderá aos padrões máximos de segurança e conforto ao usuário, percentual satisfatório em relação àquele antes da revisão.

83. A mesma análise foi conduzida para o Lote 4 utilizando os mesmos critérios do Lote 2 e chegou-se aos seguintes valores:

56. Entretanto, tendo em vista que, nos termos do PER, as obras em execução do DNIT não serão adequadas aos parâmetros da classe I-A, a ANTT revisou a extensão da rodovia sobre a qual incide o percentual de exceção, utilizando apenas a extensão objeto de obras e serviços a cargo da concessionária, totalizando 436,60 km em vez de 425,80 km inicialmente proposto.

57. Além disso, considerou o trecho objeto de duplicação como 100% plano. O novo cálculo é exposto na tabela abaixo:

Tabela 4 - Novo Cálculo da Exceção ao Atendimento da Classe I-A

| Critério | Lote 4 (antes da revisão) | Lote 4 (após a revisão) |
|---|---|---|
| Fortemente Ondulado | 10% | 10% |
| Montanhoso | 100% | 100% |
| Segurança | 3% | 3% |
| **Extensão** | **425,80** | **436,60** |
| Plano | 0,00% | 0,00% |
| Levemente Ondulado | 0,00% | 0,00% |
| Ondulado | 72,3% | 100,00% |
| Fortemente Ondulado | 23,5% | 0,00% |
| Montanhoso | 4,2% | 0,00% |
| **Extensão da Exceção** | **20,40** | **19,90** |

| PER | 20,40 | 19,90 |
|---|---|---|

Fonte: dados fornecidos pela ANTT

(...)

59. Dessa forma, a autarquia revisou os cálculos anteriormente feitos, excluindo da sua análise os trechos com obras sob a responsabilidade do DNIT e alterando o tipo de relevo do novo trecho considerado, concluindo que a nova exceção da extensão será de 19,90 km.

60. Após a revisão, a exceção da extensão que poderá não ser adequada à classe I-A passou de 20,40 km para 19,90 km, ou seja, 4,60% do total da rodovia a ser duplicada pela Concessionária.

VI.3 Conclusão

61. Após o levantamento desse ponto pela equipe de auditoria em reunião ocorrida com a ANTT em 27/6/2013, a Autarquia excluiu da análise os trechos com obras sob a responsabilidade do DNIT e alterou o tipo de relevo do novo trecho considerado, concluindo que a nova exceção para adequação à classe I-A para o Lote 4 será de 19,9 km, em vez dos 20,40 km propostos inicialmente no PER, representando 4,6% do total do trecho.

62. Ante o exposto, tendo em vista que a ANTT já corrigiu a forma de cálculo da exceção para adequação à classe I-A, e que a extensão da exceção reduziu de 20,40 km para 19,90 km, avalia-se que 95,40% da rodovia atenderá aos padrões máximos de segurança e conforto ao usuário, percentual satisfatório em relação àquele antes da revisão.

*Análise SefidTransporte*

84. A SecobRodovia procurou avaliar como foram calculadas as extensões a serem excluídas da obrigação de adaptação a classe I-A. Em reunião, a SecobRodovia requisitou os critérios de classificação dos trechos e constatou que, nos termos do PER, as obras em execução pelo DNIT não seriam adequadas aos parâmetros da classe I-A.

85. Com base nas memórias de cálculos dos trechos a serem excluídos da obrigação de adaptação a classe I-A, verificou-se que o Lote 2 continha trechos a serem duplicados pelo DNIT, o que, após os novos cálculos, resultou na redução da extensão de 35,80 km para 5,9 km. A ANTT reconheceu essa inconsistência e já corrigiu a forma de cálculo da exceção à classe I-A. Com essa redução, 97% da extensão do Lote 2 da rodovia atenderá aos padrões máximos de segurança e conforto ao usuário, percentual considerado satisfatório em relação àquele antes da revisão

86. Já no Lote 4, a diferença da extensão com exceção antes da revisão e pós-revisão foi de apenas 500m. A extensão total a ser excluída diminuiu de 20,4 km para 19,9 km, que representa 4,6% do total do trecho a ser concedido. Portanto, mesmo com a pequena redução da extensão que não será adequada a classe I-A, avalia-se que 95,40% da rodovia atenderá aos padrões máximos de segurança e conforto ao usuário.

87. Do ponto de vista do usuário da rodovia, a análise realizada pela SecobRodovia foi responsável pela diminuição de trechos que se encontram em classe inferior a classe I-A. Uma vez que a ANTT já corrigiu a forma de cálculo, mostra-se desnecessário propor novos encaminhamentos.

### 3.2 Viabilidade Econômico-Financeira

88. A análise foi realizada com base nos estudos de tráfego (volume 2), nos estudos de viabilidade econômico-financeira (volume 4) e nas planilhas encaminhadas pela ANTT. A metodologia de trabalho usada na elaboração dos documentos são semelhantes para os dois lotes.

89. A partir das experiências anteriores da SefidTransporte, em análise de EVTEs das concessões rodoviárias, da análise do relatório das Audiências Públicas com as contribuições dos participantes e, ainda, considerando as apresentações realizadas pela ANTT, conjuntamente com os consultores responsáveis pela elaboração dos estudos, entendeu-se pertinente auditar a estimativa de receita, os parâmetros usados para a taxa de desconto e a estimativa tributária.

#### 3.2.1 Estimativas de Receita

90. Para aferição da receita tarifária, importa converter o volume de tráfego, inicialmente coletado e expresso em termos de diversas categorias de veículos, em uma expressão denominada Veículo-Equivalente (VEQ) e correspondente ao produto entre os quantitativos de cada categoria e o coeficiente associado ao número de eixos. Para tanto, o estudo de demanda e, consequentemente, as

informações associadas ao tráfego (contagem volumétrica, fatores de sazonalidade e as premissas estatísticas) tornam-se elementos críticos desta etapa da modelagem econômico-financeira do projeto.

*Estudo de demanda (tráfego)*

91. O estudo de tráfego teve por objetivo a projeção do volume de veículos nos trechos rodoviários concedidos durante o período de 2012-2042, previsto para a duração da concessão. Essa projeção foi determinada através da alocação de viagens em um modelo de simulação, composto por uma rede georreferenciada e informações levantadas em campo ou a partir de fontes secundárias. Dessa forma, foi obtida uma matriz de viagens para o ano base, e projetada em seguida para anos futuros em função da expectativa de crescimento das zonas de origem e destino das viagens que fazem uso da rodovia em estudo.

92. As matrizes de viagens foram alocadas ano a ano para dois cenários distintos. No primeiro cenário, determina-se o volume potencial que faria uso da rodovia ao longo do período de concessão caso não existisse qualquer tipo de cobrança tarifária. No segundo cenário considerou-se a cobrança de tarifa, sendo obtido como resultado o volume pedagiado. A diferença entre volume potencial e volume pedagiado é o volume de fuga, referente aos veículos que não aceitam pagar pedágio e utilizam rotas de fuga.

93. O pagamento ou não da tarifa foi modelado através de um modelo binário de escolha do tipo *Logit*, calibrado através de pesquisas de preferência declarada e incorporado ao modelo de simulação.

*Pesquisa de Campo (Contagem Volumétrica)*

94. Os trabalhos de campo teve por objetivo o levantamento de informações para caracterização do tráfego no ano inicial do estudo, sendo dividido em três tipos de pesquisas distintas:

- contagens volumétricas;
- pesquisa origem-destino; e
- pesquisa de preferência declarada.

95. As definições dos postos de pesquisa se deram em função dos locais de contagem volumétrica, levando-se em consideração tanto uma expectativa inicial de posicionamento das futuras praças de pedágio, quanto à obtenção de um conjunto de informações que permitiram a caracterização detalhada do perfil volumétrico ao longo da rodovia o qual, por sua vez, é informação importante para análise de capacidade e nível de serviço.

96. Dessa forma, as rodovias foram divididas em segmentos nos quais existia a expectativa de tráfego constante ou pouco variável ao longo do mesmo. Cada segmento foi definido de acordo com os seguintes delimitadores:

- entroncamentos ou interseções da rodovia em estudo com outras rodovias importantes dentro do contexto regional;
- presença de cidades de médio porte (acima de 50.000 habitantes) na área de influência direta da via ou cidades de menor porte lindeiras à rodovia;
- existência de indústrias ou pólos geradores que contribuam significativamente para produção e atração de tráfego local;

97. Sendo assim, no Lote 2 foram então considerados 16 postos de pesquisa, um em cada segmento, sendo 8 postos na BR-262/MG e 8 postos na BR-262/ES, e no Lote 4 (BR-050/GP/MG) foram considerados 13 postos de pesquisa, um em cada segmento.

98. Os postos de pesquisas foram posicionados em locais junto a postos de gasolina, postos da Polícia Rodoviária Federal e restaurantes lindeiros à rodovia. Tais locais são os mais indicados por fornecer as condições adequadas de iluminação, segurança e apoio aos pesquisadores.

99. As contagens volumétricas foram realizadas de forma mecanizada em cada posto, durante pelo menos sete dias consecutivos. A contagem foi feita através de tubos de borracha pneumáticos, que registravam a passagem dos eixos dos veículos para cada sentido da rodovia.

100. De acordo com o número e a disposição dos eixos dos veículos registrados, as contagens foram classificadas em doze categorias veiculares.

101. A contagem mecanizada apresenta vantagem em relação à contagem manual à medida que possui um menor custo, tendo em vista que não há necessidade de uma equipe dedicada exclusivamente a cada posto de contagem. Além de possuir um maior grau de confiabilidade.

102. Através das contagens foi estimado o comportamento do tráfego nas rodovias ao longo dos dias. Estes resultados foram à base para posterior cálculo do Volume Diário Médio Anual (VDMA).

103. Os postos de pesquisas origem-destino e de preferência declarada foram definidos em 8 postos dos 16 postos de contagem volumétrica constante do Lote 2 e em 4 postos dos 13 postos do Lote 4. Estes postos foram escolhidos em função do maior volume de tráfego ou em função da localização junto à sede da polícia rodoviária.

104. A pesquisa origem-destino teve por objetivo caracterizar o padrão das viagens tipicamente realizadas na rodovia o que foi a base para a elaboração da matriz origem-destino de viagens adotada no estudo de tráfego. No total foram obtidas 4.465 entrevistas válidas na BR-262 MG/ES e 2.577 na rodovia BR-050 GO/MG, conforme mostra Tabela 6.

Tabela 6 – Quantidade de entrevistas origem-destino

| Rodovia UF | Postos de Pesquisa | Tamanho da Amostra | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Automóveis | Caminhões | Total |
| BR-262 MG/ES | 8 | 2.379 | 2.086 | 4.465 |
| BR-050 GO/MG | 5 | 1.304 | 1.273 | 2.577 |

Fonte: Volume 2 – Estudo de Tráfego Lote2/Lote4

105. A pesquisa de preferência declarada tem por objetivo caracterizar a sensibilidade do usuário frente a diferentes valores de tarifa e diferentes condições de tráfego e pavimento encontradas em rotas alternativas ou de fuga, o que é essencial para a modelagem de fugas após a implantação das praças de pedágio. No total, foram realizadas 29.427 entrevistas de preferência declarada na rodovia BR-262 MG/ES e 20.588 entrevistas de preferência declarada na rodovia BR-050, conforme Tabela 7:

Tabela 7 - Pesquisas de preferência declarada

| Rodovia UF | Postos de Pesquisa | Tamanho da Amostra | | |
|---|---|---|---|---|
| | | Automóveis | Caminhões | Total |
| BR-262 MG/ES | 8 | 13.837 | 15.590 | 29.427 |
| BR-050 GO/MG | 5 | 10.446 | 10.142 | 20.588 |

Fonte: Volume 2 – Estudo de Tráfego Lote2/Lote4

106. Os dados de campo foram submetidos a um tratamento que envolveu a retirada de registros em branco, manipulação dos dados para a construção da base de dados, codificação das informações através de variáveis contínuas e variáveis categóricas, e retiradas de dados inconsistentes.

107. As amostras finais dos registros de respostas aos cenários propostos pelos usuários de caminhão e de automóvel estão apresentadas na Tabela 8:

Tabela 8 – Amostra final

| Usuário | BR-262/ES/MG | BR-050/GO/MG |
|---|---|---|
| Caminhão | 9.364 | 6.910 |
| Automóvel | 5.629 | 5.917 |

Fonte: Plano de Outorga

*Fatores de Sazonalidade*

108. Conforme consta no Estudo de Tráfego, o fator de sazonalidade mensal aplicado sobre a contagem de tráfego aferida, foi determinado com base em dados de volumes diários médios mensais e de contagens obtidas junto ao Dnit, no período entre 1994 e 2001, para diferentes locais das rodovias, identificados por um código no Plano Nacional de Viação (PNV).

109. O primeiro passo do cálculo da sazonalidade mensal consistiu em escolher a série histórica mais representativa do posto de contagem para o qual se deseja fazer a correção sazonal. Neste caso, o critério considerado para a escolha foi a proximidade entre o posto de contagem e o segmento do PNV, admitindo como hipótese que locais próximos da rodovia possuem sazonalidades similares.

110. Em seguida, as curvas de volumes diários médios mensais foram comparadas graficamente identificando o padrão de variação dos volumes diários médios mensais mês a mês e inferir valores de VDMM para curvas incompletas.

111. Como as séries de volumes diários médios obtidos pelo Dnit são agregadas, ou seja, não fazem qualquer tipo de distinção entre categorias veiculares, foi adotado um método de composição de curvas de fatores mensais a partir de valores específicos para automóveis, ônibus, caminhões rígidos, caminhões articulados e motocicletas, disponíveis para praças de pedágios paulistas.

112. Foram realizados cálculos de fatores compostos para 138 curvas de fatores mensais existentes para as praças paulistas, selecionando dentre as curvas calculadas aquela contendo um conjunto de fatores compostos com maior similaridade passível à curva de fatores globais do Dnit definida como referência para cada posto de contagem.

*Tratamento Estatístico (Projeção da Demanda)*

113. O critério de projeção das viagens baseia-se na expectativa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) das microrregiões localizadas na região de influência da rodovia, e de elasticidades entre crescimento do tráfego e do PIB.

114. A taxa de crescimento do PIB nacional foi fornecida pela ANTT, em linha com os demais estudos governamentais em execução.

115. A projeção do PIB microrregional foi realizada a partir de uma análise tendencial, considerando os valores históricos de evolução da participação relativa de cada microrregião no PIB estadual, conforme dados das contas regionais disponibilizadas pelo IBGE para o período 2005-2010.

116. Sobre estes valores, foi realizado um tratamento estatístico para os pontos destoantes (taxas muito acentuadas para cima ou para baixo), limitando sua variação a 1 desvio padrão da média das microrregiões. Utilizando destes valores tratados, foi calculado o fator regional de crescimento da microrregião, que seria a razão do fator de crescimento da microrregião pelo fator de crescimento histórico do PIB Brasil no mesmo período:

$$Fator\ regional = \frac{1 + taxa\ crescimento\ da\ microrregião}{1 + taxa\ de\ crescimento\ do\ PIB\ Brasil}$$

117. Adicionalmente, foi considerado que para um prazo de 20 anos, a taxa de crescimento de cada microrregião tenderia à taxa de crescimento do PIB Brasil através de uma curva logística. Ou seja, o fator regional das microrregiões tenderia a 1,00.

118. Para cada ano da projeção, foi aplicado um fator linear de ajuste para garantir que a soma dos valores de PIB projetados por microrregião satisfaça a projeção total do PIB Brasil. O crescimento de cada zona de tráfego foi então associado à taxa de crescimento da microrregião onde ela está inserida.

119. As matrizes futuras foram projetadas conforme as taxas de crescimento dos PIBs das zonas de origem e destino e de fatores que refletem a elasticidade entre o crescimento do volume de tráfego da categoria e do PIB:

$$Elasticidade = \frac{tx\ crescimento\ da\ categria}{tx\ de\ crescimento\ do\ PIB}$$

120. Os valores de elasticidade foram estimados a partir de observações de séries históricas de concessões.

121. Para os valores de elasticidade obtidos através da análise das séries históricas de 2002-2012, foi considerado que em um prazo de 20 anos, a elasticidade de cada categoria tenderia a 1, através de uma curva logística (Figura 2).

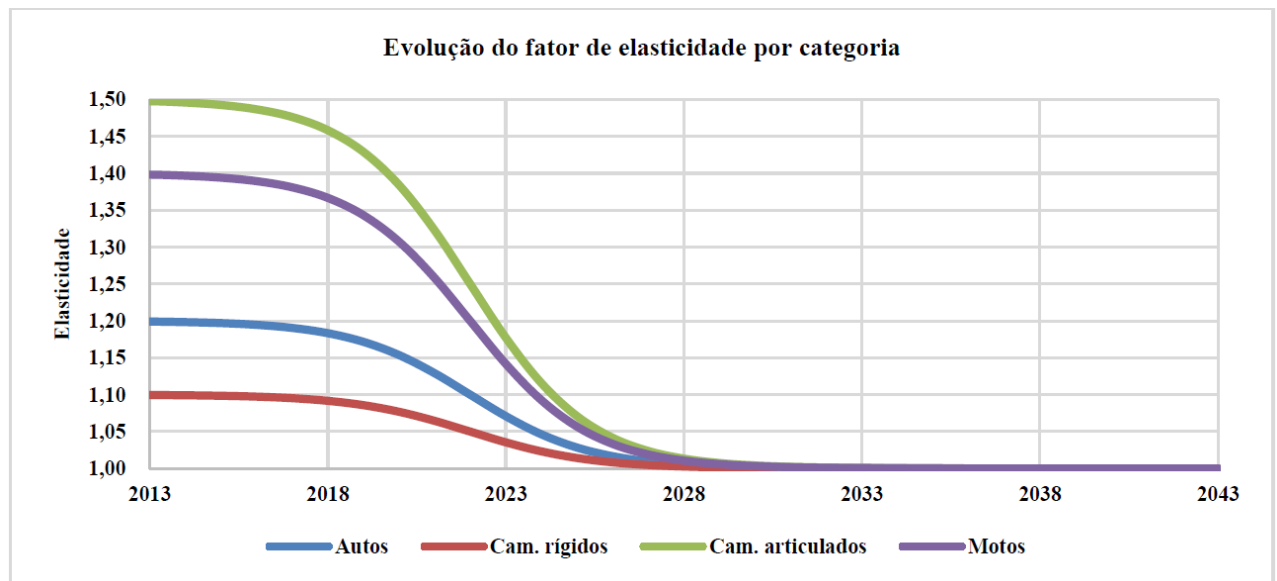



Figura 2 – Evolução do fator de elasticidade por categoria

122. Os valores mostrados na Figura 2 foram multiplicados pelas taxas de crescimento do PIB para se obter as taxas de crescimento do tráfego. Portanto, as projeções são específicas por tipo de veículo, considerando as diferenças existentes entre o padrão espacial das matrizes de viagens atuais e a expectativa do crescimento do tráfego de cada categoria.

Tabela 9 – Projeções das taxas de crescimento do tráfego

| Categoria de veículo | Taxa Média de Crescimento | |
|---|---|---|
| | (Lote 2 – BR-262) | (Lote 4 – BR 050) |
| Automóveis | 3,63% | 3,53% |
| Automóveis+semi-reboques | 3,63% | 3,53% |
| Automóveis+reboques | 3,63% | 3,53% |
| Veículos comerciais 2 eixos | 3,51% | 3,49% |
| Veículos comerciais 3 eixos | 3,56% | 3,50% |
| Veículos comerciais 4 eixos | 2,45% | 3,02% |
| Caminhões 5 eixos | 2,45% | 3,02% |
| Caminhões 6 eixos | 2,75% | 2,88% |
| Caminhões 7 eixos | 2,92% | 3,09% |
| Caminhões 9 eixos | 2,92% | 3,19% |
| Caminhões 10 ou + eixos | 2,92% | 3,19% |
| Motocicletas | 3,69% | 3,63% |

Fonte: Plano de Outorga (Lote 2 e Lote 4)

123. Para estimar a fuga as pesquisas de preferência declaradas foram traduzidas em fórmulas que calculam a porcentagem de veículos propensos, por categoria, a utilizar a rota de fuga para determinada tarifa, acréscimo de tempo, tipo via e tipo e estado do pavimento, conforme pesquisa de preferência declarada.

Tabela 10 – Projeções das taxas de fuga

| Categoria de veículo | Taxa Média de Fuga | |
|---|---|---|
| | (Lote 2 – BR-262) | (Lote 4 – BR 050) |
| Automóveis | 1,85% | 6,21% |
| Automóveis+semi-reboques | 1,85% | 6,21% |
| Automóveis+reboques | 1,85% | 6,21% |
| Veículos comerciais 2 eixos | 1,73% | 7,30% |
| Veículos comerciais 3 eixos | 1,44% | 7,45% |

| | | |
|---|---|---|
| Veículos comerciais 4 eixos | 2,11% | 9,31% |
| Caminhões 5 eixos | 2,11% | 9,31% |
| Caminhões 6 eixos | 2,15% | 8,97% |
| Caminhões 7 eixos | 2,32% | 8,28% |
| Caminhões 9 eixos | 2,32% | 8,28% |
| Caminhões 10 ou + eixos | 2,32% | 8,28% |
| Motocicletas | 2,29% | 7,37% |

Fonte: Plano de Outorga (Lote 2 e Lote 4)

*Concorrência Intermodal*

124. Para consideração do efeito da competição modal da ferrovia, foi utilizada a matriz Origem/Destino expandida de campo. A partir desta matriz, foi possível identificar os pares intrazonais, cuja origem e destino da viagem estão contidos na mesma microrregião. As parcelas de viagens intrazonais representaram 30% no Lote 4 e 26% no Lote 2.

125. Da matriz expandida de campo, foi considerado que os caminhões com mais de 4 eixos estariam sujeitos à competição modal. Esta seria uma premissa conservadora, uma vez que caminhões de 4 e 5 eixos são geralmente utilizados para o transporte de carga geral, cuja migração para ferrovia é menos provável. Adicionalmente, foi identificado quais fluxos possuíam destino para cidades portuárias e, para estes destinos, foram calculadas alternativas de custos ferroviários escoando por outros portos, admitindo que o destino final da carga seria exportação e indeferiria o porto utilizado. A distribuição entre os dois modos foi realizada através de modelo Logit.

126. O modelo Logit de distribuição modal se baseia no uso de funções utilidade para determinar o nível de uso de determinada alternativa frente a outras possibilidades existentes. Mais especificamente para o caso de transportes, a função utilidade é baseada em variáveis como custo, tempo de viagem e indisponibilidade, que seriam encarados como algo não desejado pelo tomador de decisão.

127. Na situação modelada, o tomador de decisão poderá escolher dentre diversas alternativas, como por exemplo transportar a sua carga por rodovia, ferrovia ou hidrovia, onde foi estimada a probabilidade de escolha das alternativas mencionadas.

128. A partir desta distribuição modal, foi obtida uma nova matriz futura, já descontada dos fluxos de caminhões afetados pela ferrovia. Para se obter o efeito da ferrovia e o novo volume potencial nas praças de pedágio, foi realizado uma nova alocação no modelo de tráfego utilizando esta matriz pós-ferrovia. Ou seja, temos que o efeito da ferrovia seria heterogêneo nas praças de pedágio.

129. Como resultado desta análise, dado a definição de que o efeito da ferrovia deve ser considerado a partir de 2019, foi possível compor um cenário único de volume potencial, considerando o cenário sem ferrovia até 2018, e com ferrovia após 2019. O cenário com ferrovia resultou em uma redução de, aproximadamente, 13,6% para o Lote 4 e 11,4% para o Lote 2, sobre os caminhões com mais de 4 eixos. Este cenário composto do volume potencial foi então sujeito a fuga.

*Análise*

130. No caso de estudo de demanda, entende-se importante destacar a atualização dos dados referentes ao volume e a sazonalidade do tráfego, sob pena de significativa imprecisão nos estudos de viabilidade da eventual concessão.

131. Com relação à atualização dos dados, observou-se que a ANTT apresentou estudos com contagens atuais, assim entendidas aquelas realizadas há menos de 18 meses, conforme previsto, inclusive, nos Acórdãos 2.140/2008-TCU-Plenário (TC 016.189/2008-9 – Concessão de trechos das BRs 116 e 324 no Estado da Bahia) e 682/2010-TCU-Plenário (TC 029.736/2008-5 – Concessão de trecho da BR-116, compreendido entre Divisa Alegra/MG e Além Paraíba/MG).

132. No que tange à sazonalidade do tráfego, observou-se que não houve contagem em mais de um período do ano. Preferiu-se utilizar um tratamento estatístico. Assim, a ANTT foi instada a apresentar justificativa para a não realização de contagens de tráfego em mais de um período do ano, como determina o item 9.2.1.1 do Acórdão 2.140/2008 – TCU – Plenário.

*Manifestação da ANTT*

133. A ANTT informou que a realização de contagem de tráfego em mais de um período do ano não traz ganhos significativos na precisão do modelo de estimativa do volume diário médio anual. Mesmo no caso de séries históricas de volume diário superiores a cinco anos é possível observar oscilações de até 20% entre o VDMA real e o VDMA projetado ao se escolher um período de sete dias da própria série histórica e aplicar os fatores sazonais do modelo de tráfego.

134. A realização de algumas contagens em períodos adicionais, portanto, não traria benefícios relevantes à precisão da estimativa do VDMA, trazendo, em contra ponto, a elevação substancial dos custos e tempo para execução dos estudos de viabilidade.

*Análise quanto à manifestação da ANTT*

135. Ressalte-se que a escolha pelo tratamento estatístico deve-se, em parte, à descontinuidade da contagem sistemática de tráfego pelo DNIT. Além disso, mesmo as séries históricas disponíveis não são desagregadas por tipo de veículo. A ANTT busca, dessa forma, prover uma estimativa de demanda adequada e suficiente para subsidiar os EVTEs, alinhada ao princípio do custo benefício.

136. Embora os estudos apresentem metodologia com vistas a mitigar os problemas decorrentes da utilização da contagem obtidas junto ao Dnit e o regulador ser o detentor da discricionariedade técnica para propor a solução metodológica que atenda as determinações do TCU, é preciso que se faça uma avaliação da real efetividade dessa metodologia.

137. Portanto, como não foram detectadas inconsistências na metodologia de estimativa de demanda dos EVTEs, dado que a ANTT argumenta que a sua metodologia atende aos fins propostos pelas determinações do Acórdão 2.140/2008 e que a realização de contagens de tráfego em períodos adicionais não traria benefícios relevantes, entende-se necessário determinar à Agência que apresente, em 120 dias, estudo comprovatório quanto à robustez do método estatístico utilizado para o cálculo da sazonalidade e quanto à consistência das informações sobre o custo benefício de se realizar ou não a contagem de tráfego em mais de um período do ano.

**3.2.2 Taxa de desconto**

138. O critério para apuração da taxa de desconto foi a metodologia do custo médio ponderado de capital (conhecido pela sigla em inglês WACC). A aplicação do aludido método resultou na taxa correspondente a 7,2% ao ano, conforme demonstrado na Nota Técnica Conjunta 318/2013-STN/SEAE/MF, de 13 de maio de 2013. O Quadro 1 traz o resumo das premissas adotadas para esses parâmetros financeiros.

Quadro 1 - Premissas dos parâmetros financeiros

| | Premissas |
|---|---|
| Custo de Capital próprio | $r_e = r_f + \hat{a}(r_m - r_f) + r_B$ |
| *Taxa livre de risco ($r_f$)* | Rendimento oferecido pelo título americano T-Bond de 10 anos para o período de janeiro de 1995 a abril de 2013, obtendo-se o valor de 4,54%. |
| *Beta (b)* | Beta médio desalavancado de empresas mundiais do setor, realavancado pela estrutura de capital definida para o modelo. Utilizado o valor de 1,11, refletindo o risco sistemático do setor como o de mercado. |
| *Prêmio pelo risco de mercado $(r_m - r_f)$* | Rendimento do índice S&P500 da bolsa norte-americana para o período de janeiro de 1995 a abril de 2013, obtendo-se o valor de 5,45%. |
| *Taxa de risco Brasil ($r_B$)* | Média dos valores mensais médios do índice diário EMBI+ apurado pelo banco JP Morgan no período de janeiro de 2004 a abril de 2013, obtendo-se o valor de 2,78%. |
| Custo de Capital de terceiros | $r_d = (r_f + r_B + s) * (1 - t)$ |
| *Risco de crédito (s)* | Média dos spreads pelo risco de crédito praticado pelo BNDES, calculado em 4,05%. |
| *Alíquota de imposto (t)* | Dedução da parcela relativa ao imposto de renda pessoa jurídica e contribuição social sobre o lucro líquido, utilizou-se a alíquota de 34%. |
| Custo Médio Ponderado de Capital | $i = (1 + (E * r_e + E * r_d))/(1 + inf)$ |

| | |
|---|---|
| *Inflação (inf)* | Taxa anual de inflação do mercado norte-americano para o período de 1995 a 2012, uma vez que os valores de referência provêm deste mercado, utilizando-se a taxa de 2,47%. |
| *Estrutura de capital (E)* | Proporção média identificada no setor de 40% capital próprio e 60% capital de terceiros. |

Fonte: elaborado a partir das informações constantes no Plano de Outorga e na Nota Técnica 318/2013/STN/SEAE/MF.

139. Entende-se que a taxa calculada está em conformidade com a metodologia WACC e dentro de um intervalo adequado para os padrões brasileiros.

**3.2.3. Tributação**

140. Os tributos que incidem sobre as concessões são o ISS, PIS/Pasep, COFINS, o Imposto de Renda e a Contribuição Social sobre o Lucro Líquido.

141. A base de cálculo do ISS é o faturamento e a alíquota considerada foi de 5%. Por ter faturamento superior a R$ 48 milhões por ano, o Imposto de Renda devido deve ser apurado sobre o Lucro Real da empresa. A alíquota é de 15% com um adicional de 10% sobre o valor que exceder R$ 240 mil por ano.

142. O regulamento do PIS/Pasep e COFINS prevê um caso especial para concessões rodoviárias, em que o regime de incidência destes tributos deve ser o cumulativo. Como decorrência a base de cálculo é o faturamento e as alíquotas são respectivamente 0,65% e 3,0%.

143. Todos esses tributos foram considerados nos cálculos do Fluxo de Caixa Livre do Projeto.

144. Como parte das medidas institucionais contempladas pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Governo Federal foi estabelecido o Regime Especial de Incentivos para o Desenvolvimento da Infraestrutura (REIDI). Segundo a Nota-Conjunta 69/2007/STN/RFB:

> O REIDI estabelece a suspensão da exigência das contribuições de PIS e COFINS no caso de venda ou importação de máquinas, aparelhos, instrumentos e equipamentos novos, de materiais de construção e dos serviços destinados a obras de infraestrutura para incorporação ao ativo imobilizado. O benefício poderá ser usufruído no período de cinco anos de atividade contados da data de aprovação do projeto de infraestrutura, e abrange os setores de transporte, saneamento e energia.

145. A mesma instrução normativa informa que itens cotados com base no SICRO, sistema utilizado pelo Ministério dos Transportes/DNIT devem descontar o preço orçado pela alíquota de PIS+COFINS de 3,65%. No presente estudo, foi considerado o desconto do preço orçado pela alíquota de 3,65% durante os 5 primeiros anos da concessão.

146. Pode-se concluir, portanto, que os procedimentos adotados pela ANTT atendem as disposições tributárias para projetos de concessões rodoviárias.

**3.3. Viabilidade sócio-ambiental**

147. A análise da viabilidade ambiental foi realizada com base no Programa de Exploração da Rodovia (PER), na minuta de contrato e nos estudos ambientais (volume 3, Tomo II).

148. Identificadas as possíveis inconsistências nos documentos, a Unidade Técnica questionou a ANTT, que apresentou, após análises, novos arquivos com vistas a complementar e retificar os originalmente encaminhados (peças 36 e 37).

149. O exame dos estudos de viabilidade ambiental da outorga de concessão em tela está dividido nas seguintes seções: (a) licenciamento ambiental; e (b) desapropriações e indenizações.

**3.3.1. Licenciamento ambiental**

150. De acordo com a modelagem ambiental encaminhada a este Tribunal, a Concessionária está responsável:

> a) Por obter todas as licenças, permissões e autorizações necessárias ao pleno exercício das atividades objeto da Concessão, incluindo as licenças ambientais;
>
> b) Por adotar todas as providências exigidas pelos órgãos competentes, nos termos da legislação vigente, para a obtenção das licenças, permissões e autorizações necessárias ao pleno exercício das atividades objeto da Concessão, arcando com as despesas e os custos correspondentes; e

c) Por cumprir as condicionantes ambientais já existentes ou as que vierem a ser exigidas pelos órgãos ambientais, ainda que a licença seja obtida ou tenha sido solicitada por terceiros, sem qualquer direito a reequilíbrio econômico-financeiro.

151. A Concessionária está, ainda, inteiramente responsável pela realização dos estudos ambientais necessários ao atendimento do previsto no termo de referência emitido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA).

152. Com exceção do risco arqueológico e dos quilombolas, todos os demais riscos ambientais estão sendo assumidos pela Concessionária, que não será punida apenas na hipótese em que o órgão ambiental não cumprir o prazo estipulado na legislação ou regulamentação vigente.

153. Ademais, a Concessionária deve observar e cumprir, às suas expensas, a legislação ambiental vigente, incluindo eventuais providências exigidas pelos órgãos ambientais competentes. Também está obrigada a criar um Sistema de Gestão Ambiental, com base na norma NBR ISO 14.001, além de estar obrigada a enviar a ANTT, semestralmente, relatório de acompanhamento ambiental, com todas as informações relativas aos aspectos ambientais dos serviços e obras previstos e executados no Sistema Rodoviário no período, inclusive com relação aos respectivos licenciamentos ambientais.

*Análise*

154. O processo de licenciamento ambiental é estruturado em três fases: 1) Licença Prévia, na qual se atesta a viabilidade ambiental do empreendimento; 2) Licença de Instalação, que autoriza o início das obras; e 3) Licença de Operação, que autoriza o início da efetiva operação do empreendimento. Trata-se de um processo interativo no qual cada uma das fases (ou Licenças Ambientais) encontra-se vinculada às demais, consubstanciada no cumprimento das condicionantes elencadas nas respectivas Licenças.

155. Importa acrescentar que a complexidade dos estudos ambientais depende da especificidade do objeto ou do empreendimento a ser licenciado. Dependendo do tipo de empreendimento, verifica-se um tempo considerável para a obtenção de cada uma das licenças, para elaboração dos estudos ambientais respectivos e para a análise desses documentos por parte do órgão ambiental licenciador.

156. A obtenção das licenças ambientais para a implantação e/ou a duplicação de rodovias, dada a natureza e a magnitude dos impactos socioambientais previstos, requer, de forma geral, estudos ambientais mais detalhados, uma vez tratar-se de empreendimentos lineares que podem atravessar diferentes Biomas e zonas com diferentes usos e ocupações do solo. Na prática, isso significa que é necessário um prazo longo (estimado em torno de 30 meses) para a elaboração dos estudos ambientais em função, mais particularmente, da sazonalidade para a realização das Campanhas de Coleta de Fauna, que devem contemplar o período seco e o período chuvoso.

157. A 3ª Etapa Programa de Concessões Rodoviárias Federais Fase I e Fase III, integrante do Programa de Investimentos em Logística (PIL), contemplam a duplicação de todos os nove Lotes objetos de concessão à iniciativa privada e, portanto, enquadra-se no contexto acima.

158. Em contratos de concessão, é salutar a repartição de riscos entre o Poder Concedente e os futuros concessionários. Os riscos são alocados considerando a capacidade que cada lado possui para melhor lidar e gerenciar esses riscos. No caso específico do risco ambiental, o Poder Concedente tem buscado transferir para as concessionárias esse ônus partindo da premissa que as empresas privadas podem ser mais ágeis na obtenção das licenças.

159. Atender os normativos dos órgãos ambientais e as demais demandas de outros órgãos intervenientes no licenciamento (a exemplo das prefeituras) não é uma tarefa simples. As dificuldades inerentes ao processo de licenciamento ambiental torna o cenário propício a disputas de vários interesses difusos que não propriamente público. Nos casos em que, para as concessionárias, postergar investimentos é benéfico para o fluxo de caixa presente, não há incentivo para atender as exigências ambientais, inclusive transferindo para os órgãos públicos a culpa pela não obtenção da licença. Mostrou-se, portanto, que a premissa adotada, até então, de que o setor privado deve ser responsável pelo licenciamento ambiental está equivocada em alguns aspectos.

160. Se é o Poder Concedente que identificou a necessidade de duplicação das rodovias em tempo exíguo por entender que há uma infraestrutura deficitária no país e dado o histório da relação entre o setor privado e os órgãos ambientais, então a capacidade de lidar com os vários órgãos públicos intervenientes no processo inicial de licenciamento ambiental é melhor gerido e coordenado pelo próprio setor público.

161. Após análise realizada por esta equipe, considerou-se temeroso que os riscos de obtenção das licenças ambientais ficassem a cargo da futura concessionária, em vista dos exíguos prazos de execução das duplicações das rodovias. Em face do disposto, foi sugerido que o setor público fosse responsável pela emissão da licença de instalação para as concessões rodoviárias.

*Manifestação da ANTT*

162. Em resposta, em reunião realizada em 4/7/2013 (peça 12), a ANTT, juntamente com os demais órgãos públicos envolvidos na modelagem (IBAMA, BNDES, Ministério dos Transportes e EBP) informaram que:

a) Realizou Reuniões Técnicas com o objetivo de acordar e propor a padronização da Metodologia para a realização das Campanhas de Coleta de Fauna de modo a observar a sua sazonalidade, porém contemplando Coletas mais robustas e em maior número sem, necessariamente, a vinculação do período de realização das mesmas;

b) Espera reduzir o prazo para a obtenção da Licença Prévia em aproximadamente seis meses, sem perda do necessário rigor técnico, uma vez que o recebimento e a análise das informações sobre as Campanhas de Coleta de Fauna, tendem a ser otimizados; e

c) Realizou Vistorias Conjuntas nos Trechos objeto de concessão, envolvendo Técnicos do IBAMA, da EPL e da ANTT, destinadas à obtenção dos elementos necessários para subsidiar tecnicamente a elaboração dos Termos de Referência para os Estudos Ambientais. Espera-se, desta forma, ter elementos técnicos consistentes para diferenciar os trechos mais sensíveis ambientalmente e que requerem Estudos Ambientais mais complexos, daqueles menos sensíveis e que demandam Estudos Ambientais mais simples.

163. Para atingir tais objetivos os termos da Portaria Interministerial 420/2011 foram revogados pela Portaria 289/2013, de 16 de julho de 2013, que dispõe sobre os procedimentos a serem aplicados pelo IBAMA no licenciamento ambiental de rodovias e na regularização ambiental de rodovias federais, e, ainda, serão revistos os termos da Portaria IBAMA 423/2011, que institui o Programa de Rodovias Federais Ambientalmente Sustentáveis (PROFAS).

164. Especificamente sobre a proposta da equipe de auditoria, a ANTT informou que alterou a repartição de risco ambiental (peça 36). Caberá à União obter a Licença Prévia e a Licença de Instalação e elaborar os estudos ambientais necessários para obter tais licenças. Por sua vez, a Concessionária deverá cumprir as condicionantes da Licença de Instalação, obter a Licença de Operação e suas respectivas condicionantes e elaborar o projeto funcional necessário para se obter a Licença de Instalação.

165. Por fim, a ANTT considerou que esse conjunto de ações para reduzir o prazo de licenciamento e a nova repartição de riscos entre Poder Concedente e concessionária, além de atender ao TCU, garante a isonomia e proporciona maior segurança ao processo licitatório e, ainda, garante a emissão das Licenças Ambientais no prazo compatível com o cronograma das duplicações previsto no PER para os trechos objeto de concessão (peça 36).

**3.3.2. Desapropriação e indenizações**

166. O valor dos investimentos, pagamentos, custos e despesas decorrentes das desapropriações, instituição de servidões administrativas, imposição de limitações administrativas ou ocupação provisória de bens imóveis ficará a cargo da Concessionária até o limite da verba destinada para desapropriações.

167. Com relação à caracterização das travessias urbanas, o estudo referente à BR-262 (Lote2) apontou que a maioria foi classificada como sendo de baixa e média viabilidade para restituição da faixa de domínio. Neste caso, concluiu-se que em alguns municípios seria necessária a construção de

um contorno viário para assegurar o padrão rodoviário no trecho urbano. O montante total calculado para as desapropriações foi estimado em R$ 268.255.245,63.

168. Porém, a ANTT excluiu desse valor as desapropriações constantes de trechos com obras de duplicação a serem executadas pelo DNIT, que no lote 2 foram orçadas em R$ 2.280.000,00.

169. Foi excluído também o valor de R$ 263.525.245,63, referentes aos Municípios de Manhaçu e Realeza, que foram classificados como de baixa viabilidade de duplicação, sendo ambos densamente ocupados e tendo a execução de Contorno Rodoviário como alternativa proposta para assegurar o padrão rodoviário.

170. Dessa forma, os estudos estabeleceram verba de desapropriação por trecho urbano de R$ 2.450.000,00, referente à BR-262 (Lote 2).

171. Com relação à caracterização das travessias urbanas na BR-050 (Lote 4), não foram registradas ocupações irregulares na faixa de domínio que inviabilizasse uma possível duplicação da rodovia, assegurando o padrão rodoviário no trecho urbano.

172. Considera-se, portanto, que as soluções propostas para os riscos relacionados ao licenciamento ambiental, desapropriação e indenizações estão em conformidade e adequadas à modelagem ambiental para concessões rodoviárias.

## 4. ASPECTOS REGULATÓRIOS

173. No que tange aos aspectos regulatórios, a equipe de auditoria realizou a análise com base no PER (peças 16 e 17) e na minuta de contrato (peça 19).

174. Identificadas as possíveis inconsistências nos documentos, a Unidade Técnica questionou a ANTT, que apresentou, após análises, novos arquivos com vistas a complementar e retificar os originalmente encaminhados (peças 38, 39 e 40).

175. O exame dos aspectos regulatórios está dividido nas seguintes seções: (a) equilíbrio econômico-financeiro; (b) PER – frente de serviços operacionais e (c) minuta de contrato.

### 4.1. Equilíbrio econômico-financeiro

176. A fórmula de reajuste tarifário prevê a incorporação anual da variação da inflação medida pelo IPCA, reduzida de um fator X, e acrescida ou diminuída dos fatores D, Q e C, abaixo apresentada:

$$Tarifa\ de\ pedágio = TCP\ x\ Tarifa\ Básica\ de\ Pedágio\ x\ (1 - D - Q)\ x\ (IRT - X) + C$$

177. O objetivo do fator D é reduzir a tarifa de pedágio caso a concessionária não cumpra integralmente suas obrigações quanto aos parâmetros de desempenho do PER da Frente de Recuperação e Manutenção e à execução das obras e serviços da Frente de Ampliação de Capacidade e Manutenção de Nível de Serviço, deste modo, é um mecanismo de compensação aos usuários pelo serviço não prestado ou prestado em desconformidade.

178. A tarifa de pedágio será elevada, por meio do fator D, quando a concessionária antecipar a conclusão de obras de ampliação previstas no PER, portanto, pode ser um ressarcimento pela antecipação de investimentos que ampliam a capacidade de tráfego disponibilizada aos usuários.

179. O Fator C é um método de reequilíbrio aplicável quando verificada a ampliação ou redução de receitas decorrentes da não utilização da totalidade das verbas para Segurança no Trânsito e Recursos para Desenvolvimento Tecnológico; de alterações de receitas provenientes do arredondamento da tarifa de pedágio, de atrasos na aplicação de reajuste tarifário, de alterações das alíquotas de ISSQN, PIS e COFINS, de decisões judiciais e da não aplicação integral do fator Q; da aplicação das Receitas Extraordinárias na modicidade tarifária; e eventual saldo de eventos de anos anteriores não revertido para a tarifa de pedágio.

180. O Fluxo de Caixa Marginal segue o mesmo modelo das concessões anteriores e é aplicado para todas as demais hipóteses não cobertas pelos Fatores C e D.

181. Outra inovação foi a criação do Fator Q, o qual incorpora na tarifa os resultados de dois indicadores de qualidade do serviço público obtidos do cálculo do Indicador de Acidentes com vítimas (IA) e do Indicador de Disponibilidade (DIS): o indicador de disponibilidade tem por objetivo incentivar o Concessionário a fazer uma obra de qualidade, que demande pouca manutenção, de forma a causar o menor transtorno possível ao usuário da rodovia, uma vez que implica em desconto na

tarifa. Já o indicador de nível de acidentes tem por objetivo incentivar a atuação do Concessionário na prevenção de acidentes, possibilitando um aumento no valor da tarifa, caso haja melhora nos índices de acidentes em comparação com outros contratos de concessões.

182. A concessionária só poderá receber acréscimos tarifários em função da redução de acidentes com vítimas caso a variação do indicador seja menor do que a variação da média das rodovias concedidas pela ANTT e, cumulativamente, a variação do indicador fique abaixo do menor valor histórico de acidentes observado no próprio lote rodoviário. A aferição do IA terá início a partir do início da cobrança de tarifa de pedágio, com sua aplicação prevista na revisão ordinária que se seguir ao decurso de 24 meses contados do início da cobrança de pedágio.

183. Para não ser descontada a tarifa, a concessionária deverá atingir as metas de disponibilidade das faixas de rolamento da rodovia de 97% para o período diurno e de 95% para o período noturno. A aferição do indicador DIS terá início a partir da primeira revisão ordinária da tarifa após o início do sexto ano da concessão, com aplicação na revisão ordinária após o início do sétimo ano. Pela fórmula do indicador, o não cumprimento da meta de disponibilidade diurna resultará em desconto tarifário de 1,5%, da meta noturna decréscimo de 2,5% e de ambos os parâmetros o desconto máximo de 4%.

184. <u>As inovações do Fator C, D e Q buscam o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e estão em conformidade com os princípios da Lei 8.987/1995</u>.

### 4.2 PER – Frente de serviços operacionais

185. A frente de serviços operacionais tem por objeto a implantação e a operacionalização, de acordo com os quantitativos contidos no Apêndice F do PER (peças 16 e 17), das seguintes infraestruturas e serviços:

a) Centro de Controle Operacional;

b) Equipamentos e Veículos da Administração;

c) Sistemas de Controle de Tráfego;

d) Sistemas de Atendimento ao Usuário;

e) Sistemas de Pedágio e controle de arrecadação;

f) Sistema de Comunicação;

g) Sistema de Pesagem; e

h) Sistema de Guarda e Vigilância Patrimonial, bem como execução da reforma dos postos da Polícia Rodoviária Federal.

186. Atenta-se que a frente de serviços operacionais é a responsável pela implantação e manutenção de diversos sistemas vitais para a oferta de serviços aos usuários e para a gestão dos ativos pela concessionária. Ademais, também é responsável pelo fornecimento de estrutura à PRF e à ANTT para exercerem suas competências.

187. O PER e a minuta de contrato se mostram instrumentos importantes na definição dos parâmetros técnicos da prestação de serviços aos usuários da rodovia e dos parâmetros de desempenho que serão avaliados pela agência reguladora, bem como das penalidades impostas nos casos de descumprimento contratual, seja por atraso na conclusão dos serviços iniciais ou na falta de manutenção das condições pactuadas.

188. Assim sendo, a análise da frente de serviços operacionais contidos no PER teve como escopo:

a) verificar a consistência dos parâmetros propostos; e

b) verificar a aderência da nomenclatura contida nos sistemas do programa de exploração com as penalidades contidas na minuta do contrato.

#### 4.2.1. Consistência dos parâmetros técnicos e de desempenho propostos no PER

189. Quanto à consistência dos parâmetros técnicos e de desempenho contidos no PER, a análise efetuada consistiu na avaliação da descrição dos serviços propostos conjuntamente com análise dos parâmetros técnicos associados aos indicadores utilizados como parâmetros de desempenho. Buscou-se, assim, verificar se os indicadores propostos são passíveis de medição e, ainda, se podem

representar a realização dos serviços conforme especificados no escopo e nos parâmetros técnicos de cada subsistema.

190. Diversas dúvidas surgiram das análises dessa frente de serviço. Diante disso, encaminhou-se documento (peça 41) à ANTT contendo os principais questionamentos acerca avaliação dos sistemas que compõem a frente de serviços operacionais. Os principais tópicos abordados nesse documento trataram da:

a) existência de indicadores subjetivos para avaliar os parâmetros de desempenho; e

b) existência de parâmetros de desempenho com características de parâmetros técnicos.

191. Visando sanar as dúvidas, a ANTT encaminhou resposta (peça 40) por email em 10/72013, que será analisada a seguir.

*Indicadores subjetivos para avaliar os parâmetros de desempenho*

192. Ao analisar os indicadores de desempenho propostos no PER, verificou-se a existência de conceitos subjetivos para a avaliação do cumprimento do desempenho de diversos sistemas da frente de serviços operacionais. O Quadro 2 apresenta os itens do PER com indicadores qualitativos com grau elevado de subjetividade.

Quadro 2 – Lista de itens do PER com parâmetros de desempenho qualitativos

| **Item do PER** | **Parâmetro de desempenho qualitativo** |
|---|---|
| 3.4.1 Centro de Controle Operacional | Todos os elementos, equipamentos e componentes do CCO deverão permanentemente atender às suas funções com elevado padrão de qualidade e de modernidade. |
| 3.4.2 Equipamentos e Veículos da administração | Todos os móveis, equipamentos e veículos deverão permanentemente atender às suas funções com elevado padrão de qualidade e de modernidade |
| 3.4.3 Sistemas de controle de tráfego | Todos os equipamentos e veículos utilizados nos sistemas de controle de tráfego deverão permanentemente atender às suas funções com elevado padrão de qualidade e modernidade |
| 3.4.6 Sistema de Comunicação | Todos os equipamentos deverão permanentemente atender às suas funções com elevado padrão de qualidade e de modernidade |
| 3.4.6.2 Cabos de Fibra Óptica | Padrão de qualidade e de modernidade, com todos os equipamentos, pessoal necessários e adequados |
| 3.4.7 Sistema de Pesagem | Todos os equipamentos utilizados nos sistemas de pesagem deverão permanentemente atender às suas funções com elevado padrão de qualidade e de modernidade |
| 3.4.8 Sistema de Guarda e Vigilância Patrimonial | Padrão de qualidade e de modernidade, com todos os equipamentos, pessoal necessários e adequados |
| 3.4.9 Posto de fiscalização da ANTT | Padrão de qualidade e de modernidade, com todos os equipamentos, pessoal necessários e adequados |
| 3.4.10 Veículos de fiscalização da ANTT | Padrão de qualidade e de modernidade, com todos os equipamentos, pessoal necessários e adequados |
| 3.4.11 Posto da Policia Rodoviária Federal | Padrão de qualidade e de modernidade, com todos os equipamentos, pessoal necessários e adequados |

Fonte: Programa de Exploração da Rodovia (peças 16 e 17).

193. Como observado no Quadro 2, diversos sistemas e subsistemas do PER, em especial aqueles que contém equipamentos, máquinas e veículos necessários para a prestação de serviço ao usuário, contém indicador de desempenho qualitativo representado pela expressão "elevado padrão de qualidade ou modernidade" e suas variações. Encaminhou-se a lista dos indicadores subjetivos para a ANTT se manifestar.

*Manifestação da ANTT*

194. A ANTT, em resposta ao questionamento relativo à existência de critérios subjetivos nos diversos sistemas, em especial quando da avaliação de equipamentos, reconheceu a dificuldade na avaliação desse tipo de indicador.

195. Destacou ainda que "Em virtude de ser algo difícil de mensurar, embora desejável, será considerado como Parâmetro Técnico" (peça 40).

*Análise*

196. Os parâmetros de desempenho procuram traduzir, por meio dos seus indicadores, as especificações técnicas do serviço ao usuário conforme descrito no escopo e nos parâmetros técnicos do PER. A utilização de indicadores para avaliar o desempenho da concessionária tem como premissa comparar os resultados levantados com as metas, os requisitos ou as expectativas previamente definidas no PER. Dessa forma, conclui-se que quanto menos subjetivo e qualitativo for o parâmetro avaliado mais transparente será para a Agência Reguladora, para a concessionária e para os usuários.

197. A ANTT reconheceu que a avaliação do desempenho por meio dos termos "elevado padrão de qualidade e de modernidade" seria de difícil mensuração. Declarou, ainda, que seria desejável avaliar se os equipamentos atendem aos requisitos impostos no PER e concluiu que irá transferir esses parâmetros qualitativos para a lista de parâmetros técnicos.

*Existência de parâmetros de desempenho com características de parâmetros técnicos*

198. Verificou-se a que a Agência Reguladora incluiu no PER parâmetros de desempenho que possuem características de parâmetros técnicos para diversos sistemas da frente operacional. Ao descrever os sistemas que contém equipamentos ou veículos da frente operacional, a ANTT se preocupou com a vida útil dos equipamentos e veículos da concessionária, uma vez que esses são os meios utilizados para a consecução dos serviços ao usuário.

199. Constatou-se, assim, que os mesmos sistemas contidos no Quadro 2 apresentaram como parâmetro de desempenho a seguinte descrição técnica: "Ausência de elementos, equipamentos e componentes, em qualquer momento, com idade (contada a partir de sua aquisição pela Concessionária) superior às suas respectivas vidas úteis, tal como informadas para efeitos de depreciação."

200. Questionou-se, então, a ANTT acerca da característica do parâmetro proposto e a forma prevista para verificação do cumprimento do indicador de desempenho proposto.

*Manifestação da ANTT*

201. Em resposta, a ANTT afirmou que: "Como os equipamentos são o meio para se atingir determinado resultado, será considerado como Parâmetro Técnico" (peça 40).

*Análise*

202. Ao definir a utilização de máquinas, veículos e equipamentos como um meio de prestar serviço ao usuário da rodovia, observou-se que a ANTT buscou limitar o uso de equipamentos obsoletos na prestação do serviço proposto por entender que o uso desses equipamentos poderia interferir na qualidade almejada.

203. A preocupação da Agência com a qualidade dos serviços prestados é fundamental, motivo pelo qual a ANTT entendeu que a descrição da vida útil dos equipamentos, veículos e máquinas deverá constar como parâmetro técnico no PER.

204. Nesse contexto, constata-se que não há razão para realizar determinações quanto a esse item.

**4.2.2. Aderência dos termos contidos no PER e nas multas moratórias contidas na minuta de contrato**

205. O item 20.2 da minuta de contrato para o Lote 2 e para o Lote 4 destaca que "20.2 Será aplicada multa em virtude do descumprimento ou do atraso do cumprimento das obrigações contratuais, sem prejuízo de recomposição do equilíbrio econômico-financeiro na forma prevista neste Contrato" e o quadro apresentado em seguida descreve o valor da multa moratória para o não atendimento dos sistemas da frente de serviço.

206. Verificou-se, ao comparar os termos da minuta do contrato com o sistema do PER, uma falta de correlação entre os termos utilizados na multa moratória pelo não atendimento dos prazos de construção e reforma para as Edificações, conforme prevista no item 20.2, com os sistemas contidos no PER. Isso porque o PER não especificou claramente nenhum sistema com o nome Edificações ou quais itens poderiam estar incluídos nesse conceito que estariam sujeito a penalidade de atraso conforme descrito na minuta de contrato.

207. Os sistemas de Pesagem (item 3.4.7 do PER), Controle de Tráfego (item 3.4.3 do PER) e Pedágio e controle de arrecadação (item 3.4.5 do PER) os seguintes nomes, respectivamente, na minuta de contrato: Sistema de Controle de Peso, Sistema de Monitoramento de Tráfego e Sistema de Arrecadação de Pedágio. Apesar dos sistemas mencionados apresentarem apenas erro formal de escrita, buscou-se confirmar se ambos os sistemas incluíam o mesmo objeto.

208. Dos onze sistemas contidos no PER, apenas dois sistemas apresentaram nomes coincidentes nos dois documentos, que são: Sistema de Atendimento ao Usuário (item 3.4.4) e o Sistema de Comunição (item 3.4.6 do PER).

*Manifestação da ANTT*

209. A SefidTransporte encaminhou documento (peça 41) à ANTT contendo os questionamentos visando sanar as dúvidas quanto a aderência dos termos utilizados na minuta de contrato e no PER. Em resposta encaminhada por email em 12/7/2013, a Agência avaliou as ponderações apresentadas e teceu os seguintes comentários.

210. Quanto ao termo Edificação na minuta de contrato, que não tinha sistema correlato no PER, a ANTT afirmou que o contrato será alterado para adequar os termos e que os itens "3.4.1 - Centro de Controle Operacional", "3.4.9 - Posto de fiscalização da ANTT" e o "3.4.11 - Posto da Polícia Rodoviária Federal" estariam sujeitos à penalidade prevista na cláusula 20.2.

211. Já os itens "3.4.2 - Equipamentos e Veículos da administração", "3.4.8 Sistema de Guarda e Vigilância Patrimonial" e "3.4.10 Veículos de fiscalização da ANTT" não estão sujeitos à multa moratória contida na minuta de contrato, mas sim às penalidades previstas na resolução ANTT 4.071/2013, que regulamenta as infrações sujeitas às penalidades de advertência e multa por inexecução contratual na exploração da infraestrutura rodoviária federal concedida.

212. Em relação aos sistemas que continham nomenclaturas ligeiramente diferentes, a ANTT complementou que o contrato foi alterado para adequar aos termos utilizado no PER.

*Análise*

213. Uma vez sanadas as dúvidas acerca da falta de aderência dos termos contidos no PER e da minuta de contrato, verificou-se que o alinhamento dos termos em ambos os documentos, conforme será ajustado pela ANTT, torna mais claro a aplicação das penalidades previstas no item 20.2 do contrato. Ademais, a Agência descriminou os sistemas do PER cujas penalidades seriam regidas pela resolução ANTT 4.071/2013 e não pela cláusula 20.2 do contrato.

214. Nesse contexto, constata-se que não há razão para realizar determinações quanto a esse item.

### 4.3. Minuta de Contrato

215. Durante o procedimento auditorial, em virtude do inter-relacionamento dos aspectos regulatórios analisados e o texto da minuta contratual, entendeu-se relevante dar mais clareza e objetividade ao texto da minuta de contrato e, ainda, solicitar alguns esclarecimentos que fizeram necessários.

216. Os questionamentos da minuta de contrato foram feitos à ANTT, por meio de reuniões (peças 11 e 20) e troca de mensagens eletrônicas. Em síntese, as cláusulas contratuais discutidas foram:

a) prorrogação;
b) data de transferência e posse dos bens da concessão;
c) atualidade dos bens da concessão;
d) verba de desapropriação de obras alternativas em trechos urbanos;

e) sanções para obras e serviços com vícios, defeitos ou incorreções;
f) verba anual para segurança no trânsito;
g) revisão ordinária e Fator X;
h) riscos de recuperação, prevenção, remediação e gerenciamento do passivo ambiental;
i) riscos alocados à Concessionária e ao Poder Concedente;
j) projetos para novos investimentos; e
k) seguros.

217. As respostas aos pedidos de esclarecimentos podem ser verificadas nas peças 38 e 39 deste processo. As sugestões de melhoria na elaboração da minuta de contrato com o objetivo de dar mais clareza e objetividade ao texto foram incorporadas pela ANTT na nova minuta de contrato encaminhada posteriormente ao TCU.

218. Considera-se que os esclarecimentos prestados e as alterações pontuais realizadas pela ANTT foram suficientes, proporcionando maior clareza e objetividade às cláusulas contratuais. Portanto, não são necessárias determinações à Agência para correções de inconsistências no escopo avaliado pela equipe de auditoria.

## 5. CONCLUSÃO

219. A instrução analisou os estudos para a concessão de exploração da infraestrutura rodoviária e consequente prestação do serviço público de recuperação, operação, manutenção, monitoração, conservação, implantação de melhorias e ampliação da capacidade de tráfego dos trechos rodoviários BR-262/ES/MG (Lote 2) e BR-050/GO/MG (Lote 4), integrantes da 3ª Etapa – Fase III do Programa de Concessões Rodoviárias Federais (PROCROFE).

220. Os principais documentos avaliados pela equipe de auditoria foram o Plano de Outorga, os Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica, os Estudos Ambientais, o Programa de Exploração das Rodovias, os Relatórios consolidados das Audiências Públicas, as minutas de Edital e de Contrato.

221. Desde 2002, o TCU vem acompanhando e atuando concomitantemente nos processos de outorga de rodovias à iniciativa privada, celebrados pela ANTT, que a cada etapa do programa de concessão apresenta EVTEs aprimorados.

222. Em todas as etapas anteriores do programa de concessão, na fase licitatória houve grandes deságios da tarifa básica de pedágio. Assim, além dos ganhos obtidos pelos ajustes no EVTE propostos pelo TCU, a competitividade dos leilões trouxe impactos significantes para a modicidade tarifária.

223. Mesmo com o acompanhamento do TCU, com a ANTT apresentando estudos de viabilidade mais robustos e com a competitividade no certame licitatório, nas auditorias realizadas pelo Tribunal foram constatadas falhas na execução contratual em decorrência de fatores regulatórios e contratuais e não em virtude de questões relacionadas ao estudo de viabilidade.

224. O PER é o principal documento que vincula as obrigações da concessionária ao cumprimento dos parâmetros de desempenhos esperados pelo Poder Concedente, visando uma rodovia de maior qualidade e conforto ao usuário. Os parâmetros técnicos previstos no PER são os principais insumos para a elaboração do fluxo de caixa do projeto, influenciando, inclusive, nas soluções adotadas na modelagem prevista pelo Poder Concedente.

225. Entendeu-se, assim, em conjunto com a SecobRodovia, como metodologia de auditoria para esta etapa do programa de concessões rodoviárias, em adição à análise da adequação das variáveis do ETVE que impactam a tarifa teto do leilão, focar os trabalhos precipuamente na avaliação qualitativa dos parâmetros técnicos e de desempenho, das cláusulas contratuais, e das soluções de engenharia e operacionais, verificando se esses se coadunam entre si e geram entendimento claro das obrigações e deveres das partes.

226. Além de buscar a melhoria do serviço público prestado a preços módicos, essa avaliação proposta pelas Unidades Técnicas tem por objetivo minimizar que licitantes, sem capacidade de executar as metas de duplicação e melhoria das rodovias, estabeleçam suas propostas a partir de expectativa de ganhos futuros sobre falhas nos contratos e na execução desses, principalmente as postergações e as inexecuções de investimentos recorrentes nas concessões vigentes.

227. Sob o ponto de vista formal, verificou-se que a ANTT atendeu aos requisitos previstos nas normas constitucionais e legais, nos dispositivos regulamentares da Agência e desta Corte de Contas.

228. Realizou, ainda, audiência pública que contou com ampla participação da sociedade e dos grupos de interesse do setor, os quais apresentaram contribuições que foram analisadas pela Agência e conduziram a ajustes no Plano de Outorga.

229. As questões de viabilidade técnica, econômica e ambiental foram debatidas com os técnicos responsáveis pelo EVTEA e as propostas das equipes da Secobrodovia e da Sefidtransportes foram incorporadas ao projeto. Portanto, buscou-se dirimir ao máximo as inconsistências, antecipando, no correr das discussões, soluções que poderiam tornar-se objeto de recomendações e determinações à ANTT, com isso, incorporando imediatamente às presentes concessões as melhorias propostas.

230. Quanto aos estudos de engenharia, a equipe de auditoria:

a) identificou que não havia critérios de recebimento das obras de duplicação a cargo do DNIT. Apesar de a ANTT ter efetuados ajustes no PER e na minuta de contrato, ainda é necessário que o Ministério dos Transportes, conjuntamente com a ANTT e com o DNIT, no Lote 2 da BR-262/ES/MG e nos futuros lotes a serem concedidos que também tiverem obras do DNIT, envide esforços para a inclusão dos indicadores de avaliação funcional e estrutural do pavimento nos níveis contidos no Programa de Exploração da Rodovia da Agência Reguladora, como critérios de recebimento das obras de melhorias nos contratos não assinados, a cargo do DNIT e que, posteriormente, serão incorporados pela concessionária;

b) examinou o critério de recebimento das obras de restauração. Mesmo após os esclarecimentos da ANTT, é necessário que a Agência defina, no PER e na minuta de contrato, um valor para o índice de Irregularidade Longitudinal máximo para o recebimento das obras de ampliação de capacidade e de restauração entregues parcialmente inferior ao valor máximo admitido para as fases de restauração e manutenção;

c) verificou que na minuta de contrato não havia previsão de penalidades para inobservância da deflexão característica máxima do pavimento. A ANTT alterou a minuta de contrato prevendo multa ao concessionário caso a deflexão característica máxima do pavimento superasse o limite de 50 x 10-2 mm contido no PER de ambos os lotes;

d) questionou a especificação dos critérios para avaliação do índice de irregularidade longitudinal (IRI). Foi afirmado pelos representantes da ANTT que a aferição do IRI para fins de atendimento aos parâmetros de desempenho do PER seria feita em trechos de 1 km. Foi, então, enviado um novo PER com a alteração referente ao intervalo de aferição do IRI com o objetivo de garantir o devido conforto ao rolamento para o usuário da via;

e) constatou que haveria o risco da concessionária iniciar a cobrança do pedágio sem que as pistas duplicadas estivessem liberadas aos usuários da rodovia. A ANTT alterou a minuta de contrato, deixando claro que as pistas somente serão consideradas implantadas quando as obras forem concluídas e as pistas e melhorias foram abertas ao tráfego. Assim, reduz-se o risco de haver um descompasso entre a prestação do serviço em pista duplicada com a cobrança da tarifa ao usuário; e

f) averiguou a extensão da exceção para adequação da rodovia à Classe I-A, com o fito de avaliar qual parcela da rodovia será desprovida das melhores características geométricas em termos de segurança e conforto ao usuário (Classe I-A). A ANTT excluiu da análise os trechos com obras sob a responsabilidade do DNIT e alterou o tipo de relevo do novo trecho considerado, concluindo que a nova exceção para adequação à classe I-A para o Lote 2 será de 5,9 km, em vez dos 35,80 km propostos inicialmente no PER, representando 3,0% do total do trecho. Para o Lote 4 será de 19,9 km, em vez dos 20,40 km propostos inicialmente no PER, representando 4,6% do total do trecho.

231. Em relação aos estudos econômico-financeiros, a equipe de auditoria:

a) observou que, em relação à atualização dos dados, a ANTT apresentou estudos com contagens atuais, assim entendidas aquelas realizadas há menos de 18 meses, conforme previsto, inclusive, nos Acórdãos 2.140/2008-TCU-Plenário (TC 016.189/2008-9 – Concessão de trechos das BRs 116 e 324 no Estado

da Bahia) e 682/2010-TCU-Plenário (TC 029.736/2008-5 – Concessão de trecho da BR-116, compreendido entre Divisa Alegra/MG e Além Paraíba/MG);

b) não detectou inconsistências na metodologia de estimativa de demanda dos EVTEs. Ressalte-se que a Agência argumenta que a realização de algumas contagens em períodos adicionais não traria benefícios relevantes à precisão da estimativa do VDMA, trazendo, em contra ponto, a elevação substancial dos custos e tempo para execução dos estudos de viabilidade. Dessa forma, entendeu-se pertinente,  que a Agência apresente, em 120 dias, estudo comprovatório quanto à robustez do método estatístico utilizado para o cálculo da sazonalidade e quanto à consistência das informações sobre o custo benefício de se realizar ou não a contagem de tráfego em mais de um período do ano

c) avaliou que não foram encontradas não conformidades relevantes na metodologia do WACC e que a taxa de desconto calculada está dentro de um intervalo adequado para os padrões brasileiros; e

d) entendeu que os procedimentos adotados pela ANTT atendem as disposições tributárias para projetos de concessões rodoviárias.

232. Em relação aos estudos ambientais, a equipe de auditoria considerou temeroso que os riscos de obtenção das licenças ambientais ficassem a cargo da futura concessionária, em vista dos exíguos prazos de execução das duplicações das rodovias. A ANTT foi questionada a respeito e alterou a repartição de risco ambiental. O TCU foi informado que caberá à União obter a Licença Prévia e a Licença de Instalação e elaborar os estudos ambientais necessários para obter tais licenças. Por sua vez, a Concessionária deverá cumprir as condicionantes da Licença de Instalação, obter a Licença de Operação e suas respectivas condicionantes e elaborar o projeto funcional necessário para se obter a Licença de Instalação.

233. Frise-se que a ANTT considerou que esse conjunto de ações para reduzir o prazo de licenciamento e a nova repartição de riscos entre Poder Concedente e concessionária, além de atender ao TCU, garante a isonomia e proporciona maior segurança ao processo licitatório e, ainda, garante a emissão das Licenças Ambientais no prazo compatível com o cronograma das duplicações previsto no PER para os trechos objeto de concessão.

234. Também foram feitas avaliações quanto aos aspectos regulatórios previstos em Minuta de Contrato e no Programa de Exploração da Rodovia.

235. No que tange aos Fatores C, D e Q previstos para o cálculo do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, a equipe de auditoria verificou que não foram detectadas não conformidades com os princípios da Lei 8.987/1995 nos pontos analisados.

236. O PER e a minuta de contrato se mostram instrumentos importantes na definição dos parâmetros técnicos da prestação de serviços aos usuários da rodovia e dos parâmetros de desempenho que serão avaliados pela agência reguladora, bem como das penalidades impostas nos casos de descumprimento contratual, seja por atraso na conclusão dos serviços iniciais ou na falta de manutenção das condições pactuadas.

237. Quanto à consistência dos parâmetros técnicos e de desempenho contidos no PER, a análise efetuada consistiu na avaliação da descrição dos serviços propostos conjuntamente com análise dos parâmetros técnicos associados aos indicadores utilizados como parâmetros de desempenho. Buscou-se, assim, verificar se os indicadores propostos são passíveis de medição e, ainda, se podem representar a realização dos serviços conforme especificados no escopo e nos parâmetros técnicos de cada subsistema.

238. A definição dos requisitos da frente de serviços operacionais é importante para a operação e para a fiscalização das concessões rodoviárias. Por meio do PER é que se define o nível de serviço aos usuários que trafegam pela rodovia e, também, os parâmetros de desempenho que serão avaliados ao longo do tempo da concessão.

239. Constatou-se a existência no PER de indicadores subjetivos para avaliar parâmetros de desempenho dos sistemas apresentados. Concluiu-se que os termos "elevado padrão de qualidade ou modernidade", bem como suas variações, eram subjetivos e imprórpios para avaliação de indicadores de desempenho. Sabe-se que quanto menos subjetivo e qualitativo for o parâmetro avaliado mais

transparente será para a Agência Reguladora, para a concessionária e para os usuários. Assim, para esse grupo de indicadores, a ANTT informou que retirará os indicadores subjetivos do PER e os incluirá como parâmetro técnico.

240. Em continuação, a análise apurou que os mesmos sistemas que continham indicadores subjetivos também continham parâmetros de desempenho com características de parâmetros técnicos. Os parâmetros tratavam da vida útil dos equipamentos, veículos e máquinas. Nesse caso, a ANTT afirmou que irá realizar o ajuste necessário para alterá-los de parâmetro de desempenho para parâmetro técnico.

241. Por último, as inconsistências verificadas na nomenclatura dos sistemas contidos no PER e na minuta de contrato foram ajustadas pela ANTT.

242. Quanto aos itens da minuta de contrato: a) prorrogação; b) data de transferência e posse dos bens da concessão; c) atualidade dos bens da concessão; d) verba de desapropriação de obras alternativas em trechos urbanos; e) sanções para obras e serviços com vícios, defeitos ou incorreções; f) verba anual para segurança no trânsito; g) revisão ordinária e Fator X; h) riscos de recuperação, prevenção, remediação e gerenciamento do passivo ambiental; i) riscos alocados à Concessionária e ao Poder Concedente; j) projetos para novos investimentos; e k) seguros – a equipe de auditoria não detectou não conformidades relevantes e entendeu que os esclarecimentos prestados e as alterações pontuais realizadas pela ANTT foram suficientes, proporcionando maior clareza e objetividade às cláusulas contratuais.

243. Frise-se que para o alcance dos objetivos da fiscalização, o TCU contou com a atuação de 9 auditores (4 da SefidTransporte e 5 da SecobRodovia), durante aproximadamente 40 dias. A equipe de auditoria realizou reuniões técnicas para esclarecimento dos estudos que subsidiaram a proposta de concessão, na sede desta Corte de Contas e da ANTT.

244. Cabe ressaltar também o esforço de técnicos da Agência Reguladora, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Ministério dos Transportes, da Empresa de Planejamento e Logística (EPL) e da Estrutura Brasileira de Projetos (EBP) no atendimento às solicitações do Tribunal.

## 6. VOLUME DE RECURSOS FISCALIZADOS e BENEFÍCIOS DO CONTROLE

245. O Volume de Recursos Fiscalizados (VRF) do presente acompanhamento fiscalizatório é de R$ 18,101 bilhões, referente às receitas tarifárias totais estimadas para os 30 anos de concessão nos Lotes 2 e 4, R$ 7,958 e R$ 10,143 bilhões respectivamente.

246. Quanto ao benefício de controle decorrente da análise ora apresentada, classifica-se como efetivo, decorrente do cumprimento antecipado, no âmbito do presente processo, das avaliações expedidas pela Sefidtransportes e pela Secobrodovia, durante as reuniões técnicas realizadas.

## 7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

247. Ante o exposto acima, com base nas análises empreendidas pela equipe de fiscalização e tendo em conta as atribuições constitucionais do Tribunal quanto ao controle da legalidade, legitimidade e economicidade dos atos da Administração Pública, submete-se os autos à consideração superior, propugnando a remessa dos presentes autos ao Exmº Sr. Ministro Relator com a seguinte proposta de encaminhamento:

I. Considerar, com fulcro no art. 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

a) sob o ponto de vista formal, a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) atendeu aos requisitos previstos no art. 3º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 46/2004, para a desestatização da BR-262/ES/MG (Lote 2) e da BR-050/GO/MG (Lote 4), integrantes da 3ª Etapa – Fase III do Programa de Concessões Rodoviárias Federais (PROCROFE);

b) dentro do escopo de trabalho e sanados todos os pontos levantados pelo Tribunal, não foram detectadas não conformidades relevantes no Plano de Outorga, nos Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica, nos Estudos Ambientais, no Programa de Exploração das Rodovias, nos Relatórios consolidados das Audiências Públicas e nas minutas de Edital e de Contrato, de acordo com os princípios e as normas aplicáveis à desestatização da BR-262/ES/MG (Lote 2) e da BR-050/GO/MG

(Lote 4), integrantes da 3ª Etapa – Fase III do Programa de Concessões Rodoviárias Federais (PROCROFE);

II. Determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/ o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que

a) estabeleça, nos Programas de Exploração das Rodovias e nas minutas de contrato, um valor para o índice de Irregularidade Longitudinal máximo para o recebimento das obras de ampliação de capacidade e de restauração entregues parcialmente inferior ao valor máximo admitido para as fases de restauração e manutenção (parágrafo 68);

b) apresente, em 120 dias, estudo comprovatório quanto à robustez do método estatístico utilizado para o cálculo da sazonalidade e quanto à consistência das informações sobre o custo benefício de se realizar ou não a contagem de tráfego em mais de um período do ano (parágrafo 137);

III. Determinar ao Ministério dos Transportes para que, conjuntamente com a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no Lote 2 da BR-262/ES/MG e nos futuros lotes a serem concedidos que também tiverem obras do DNIT, inclua indicadores de avaliação funcional e estrutural do pavimento nos níveis contidos no Programa de Exploração da Rodovia da Agência Reguladora, como critérios de recebimento das obras de melhorias nos contratos não assinados, a cargo do DNIT e que, posteriormente, serão incorporados pela concessionária (parágrafo 61);

IV. Informar a decisão que vier a ser proferida por esta Corte à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério dos Transportes, à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), à Empresa de Planejamento e Logística (EPL) e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); e

V. Restituir os autos à Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Transporte (SefidTransporte) para que prossiga no acompanhamento do processo de outorga de concessão dos trechos rodoviários BR 262 ES/MG e BR 050 GO/MG, integrantes da 3ª Etapa – Fase III do Programa de Concessões Rodoviárias Federais (PROCROFE), conforme disposto na IN TCU 46/2004”.

É o Relatório.

VOTO

Preliminarmente, informo que atuo no presente processo com fundamento na Questão de Ordem apreciada na Sessão Extraordinária Reservada do Plenário de 3/7/2013, Ata 22/2013, em virtude do afastamento do Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator da matéria, por motivo de férias.

Trata-se do exame do primeiro estágio de acompanhamento do processo de outorga de concessão para exploração de rodovias federais atinentes aos trechos rodoviários BR-262/ES/MG e BR-050/GO/MG, respectivamente Lotes 2 e 4, integrantes da 3ª Etapa – Fase III do Programa de Concessões Rodoviárias Federais – Procrofe.

Ressalto, inicialmente a importância da fiscalização realizada pelo Tribunal no que se refere às outorgas de concessões e em especial às de concessões rodoviárias.

Considerando a importância do modal rodoviário para a circulação de riquezas e pessoas, o alto custo dos valores financeiros envolvidos diretamente na concessão, que alcançará bilhões de reais em tarifas ao longo dos anos, o longo prazo de duração dos contratos, é essencial que se proceda de forma cautelosa para certificar-se de que a concessão será realizada em parâmetros adequados, trazendo com isso benefícios à sociedade.

O procedimento licitatório deve sempre ser precedido da realização de estudos que possam balizar adequadamente a concessão, para mitigar os riscos, tanto para os usuários como para o concessionário, e atender ao interesse público. Somente com a realização de minuciosos e detalhados estudos capazes de retratar com precisão o atual estado da rodovia, o tráfego, o crescimento do tráfego, os investimentos necessários para satisfazer às necessidades presentes e futuras dos usuários, as questões ambientais e os aspectos econômicos da concessão, é que se poderá realizar o procedimento para a outorga.

Com base nos estudos encaminhados, os auditores do Tribunal verificam se o Concedente de fato cumpriu os ritos legais obrigatórios, se os estudos estão atualizados, se estão feitos dentro de premissas razoáveis, se foram utilizadas metodologias científica e tecnicamente aceitas, se estão completos, abrangendo os diversos aspectos necessários para a correta parametrização, se existem erros ou inconsistências, se os cálculos são replicáveis e chegam ao mesmo resultado obtido, tudo isso em contato com o próprio órgão responsável em um processo contínuo de correções e aperfeiçoamentos.

Consoante os termos do art. 3º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 46/2004, o primeiro estágio de fiscalização dos processos de outorga de concessão para exploração de rodovias federais é realizado mediante análise dos seguintes documentos:

a) ato justificativo quanto à conveniência da outorga da concessão, em que esteja caracterizado o objeto, a área e o prazo, bem como informação quanto ao caráter de exclusividade da concessão, como estabelece o art. 5º c/c o art. 16 da Lei n.º 8.987, de 1995;

b) comprovante de que o objeto licitado foi incluído no plano de outorgas previsto no inciso III do art. 24 da Lei nº 10.233, de 2001;

c) estudos de viabilidade técnica e econômica do empreendimento, contendo, entre outras informações que o gestor do processo julgue necessárias, as seguintes:

1. objeto, área e prazo da concessão;
2. quantificação e localização das praças de pedágio devidamente justificadas;
3. estudos técnicos estimativos dos índices de fuga e impedância adequadamente fundamentados;
4. estudo específico e fundamentado de estimativa de tráfego para a rodovia ou trecho de rodovia em licitação;
5. orçamento, com data de referência, das obras a realizar previstas pelo poder concedente para o objeto a licitar;
6. custo estimado de prestação dos serviços, incluindo os custos operacionais;
7. projeção das receitas operacionais da concessionária;
8. projeção de ganhos de produtividade, decorrentes de avanço tecnológico, aperfeiçoamento industrial, soluções técnicas inovadoras e soluções/produtos novos;

9. eventuais fontes de receitas alternativas, complementares, acessórias ou decorrentes de projetos associados;
10. fluxo de caixa projetado do empreendimento, coerente com o estudo de viabilidade;

d) relatório de estudos, investigações, levantamentos, projetos, obras e despesas ou investimentos já efetuados, vinculados à outorga, de utilidade para a licitação, realizados ou autorizados pelo órgão ou pela entidade federal concedente, quando houver;

e) Programa de Exploração da Rodovia (PER), elaborado pelo poder concedente ou por empresa contratada com essa finalidade, ou outro documento que se destine a delimitar as obras, os investimentos e os serviços a serem realizados pela concessionária durante a execução contratual, acompanhado dos respectivos cronogramas físico-financeiros;

f) relatório sintético sobre os estudos de impacto ambiental disponíveis, em que esteja indicada a existência de licenciamento ambiental para a execução das obras previstas, bem como a existência de passivo ambiental no trecho rodoviário a ser licitado e o agente responsável por sua recuperação; e

g) exigências contratuais e legais impostas por organismos internacionais, quando participarem do financiamento do empreendimento;

Referida documentação foi encaminhada pela ANTT ao TCU em 14/6/2013. Entre as informações contidas em CD-ROM, podem ser citados o Plano de Outorga (peças 14 e 15), os Estudos de Viabilidade Técnica e Econômica (peças 21, 22, 23, 26, 27, 28, 30 e 31), os Estudos Ambientais (peças 24 e 25), o Programa de Exploração das Rodovias (peças 16 e 17), os Relatórios consolidados das Audiências Públicas (peças 32 e 33) e as minutas de Edital e de Contrato (peças 18 e 19).

Para a verificação da regularidade, consistência e exatidão dos estudos de viabilidade técnica relativos às soluções de engenharia, foram formados os processos apartados TC 016.588/2013-4 relativo a BR-262 (Lote2) e 016.748/2013-1 referente a BR-050 (Lote 4), tendo por base a Resolução TCU 191/2006, art. 37, analisado paralelamente pela Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodovia), cujas conclusões foram incorporadas à instrução transcrita no relatório precedente.

Importa destacar ter havido grande interação entre as Unidades Técnicas envolvidas na análise desses documentos e os demais órgãos envolvidos nesse procedimento. Foram realizadas várias diligências e reuniões na tentativa de esclarecer, corrigir impropriedades e completar os estudos, contando-se sempre com a participação e colaboração de técnicos da Agência Reguladora, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), do Ministério dos Transportes, da Empresa de Planejamento e Logística (EPL), da Estrutura Brasileira de Projetos (EBP) e de auditores da SefidTransporte e da SecobRodovia.

Essa forma de agir permitiu que dúvidas e impropriedades fossem prontamente sanadas pelos órgãos responsáveis, o que resultou não só em maior agilidade na análise do processo como também no aprimoramento das normas e dos contratos que regerão as futuras contratações.

Merece destaque, ainda, a notável melhoria nos estudos de viabilidade técnica e das soluções de engenharia adotadas nos projetos. A Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias examinou a regularidade, consistência e exatidão desses estudos, bem como a adequação dos valores relativos às obras civis e serviços afins e, após as modificações efetuadas pela ANTT, exarou parecer sem restrições quanto à matéria.

Trata-se de excelente evolução, haja vista que a deficiência desses estudos inviabilizou, anteriormente, a manifestação do Tribunal sobre a correção da estimativa dos investimentos, o que levou ao não prosseguimento dos processos licitatórios (Acórdãos 682, 683 e 684/2010, todos do Plenário).

II

Passo a examinar as propostas formuladas pela SefidTransporte, que transcrevo a seguir:

*“II. Determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/ o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que*

*a) estabeleça, nos Programas de Exploração das Rodovias e nas minutas de contrato, um valor para o índice de Irregularidade Longitudinal máximo para o recebimento das obras de ampliação de capacidade e de restauração entregues parcialmente inferior ao valor máximo admitido para as fases de restauração e manutenção (parágrafo 68);*

*b) apresente, em 120 dias, estudo comprovatório quanto à robustez do método estatístico utilizado para o cálculo da sazonalidade e quanto à consistência das informações sobre o custo benefício de se realizar ou não a contagem de tráfego em mais de um período do ano (parágrafo 137);*

*III. Determinar ao Ministério dos Transportes para que, conjuntamente com a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no Lote 2 da BR-262/ES/MG e nos futuros lotes a serem concedidos que também tiverem obras do DNIT, inclua indicadores de avaliação funcional e estrutural do pavimento nos níveis contidos no Programa de Exploração da Rodovia da Agência Reguladora, como critérios de recebimento das obras de melhorias nos contratos não assinados, a cargo do DNIT e que, posteriormente, serão incorporados pela concessionária (parágrafo 61);"*

Em relação à determinação para que a ANTT estabeleça um valor máximo para o índice de Irregularidade Longitudinal, no recebimento das obras de ampliação de capacidade e de restauração entregues, em nível inferior ao valor máximo admitido para as fases de restauração e manutenção, entendo que a matéria insere-se na esfera de competência discricionária da autarquia, razão pela qual entendo como mais apropriado formular recomendação sobre a matéria.

Ressalto que a SecobRodovia, em suas instruções, havia proposto a realização de recomendação sobre a matéria, a exemplo do trecho transcrito a seguir (fl. 11, peça 9, TC 016.748/2013-1, em apenso):

*71.2. **Recomendar** à Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), com fulcro no artigo 250, inciso III, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, que adote, em relação aos Estudos de Viabilidade Técnica, Econômico-financeira e Ambiental (EVTE), Programa de Exploração da Rodovia (PER) e Minuta de Contrato, referentes ao projeto de concessão da rodovia BR-050/GO/MG - trecho de 436,60 km (Lote 4), entre o entroncamento com a BR-040, em Goiás, até a divisa de Minas Gerais com o estado de São Paulo, considerando o contorno existente em Uberlândia, a **redução do índice de irregularidade longitudinal** (IRI) de 2,7 m/km para 2,0 m/km nas obras de duplicação e restauração a serem executadas e entregues pela futura concessionária, em conformidade com o estabelecido pelo Manual de Conservação Rodoviária (DNIT, Publicação IPR-710, ed. 2, Rio de Janeiro, 2005, p. 110).(gifou-se).*

III

Os estudos de tráfego são importantes para fins de planejamento da expansão e manutenção das rodovias federais e são absolutamente essenciais para a realização das concessões. A fragilidade de estudos anteriores foi um dos fatores que levaram à paralisação do processo de outorga de concessões rodoviárias em 2010 e à expedição de determinações e recomendações ao Dnit e ao Ministério dos Transportes, consoante, por exemplo, o Acórdão nº 682/2010-TCU-Plenário.

*9.5 determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit, com fulcro no inciso II do art. 250 do RI-TCU, que em atendimento ao art. 82, III da Lei nº 10.233, de 2001, e ao art. 1º, IV e XVII, de seu Estatuto (Decreto nº 5.765, de 27 de abril de 2006), colete, em mais de um período do ano, informações sobre o volume de tráfego e sazonalidade nas rodovias incluídas nos programas federais de desestatização, dando publicidade das contagens volumétrica e classificatória de veículos de forma periódica;*

*9.6 recomendar ao Ministério dos Transportes que viabilize, por meio do DNIT, coleta de informações sistemáticas e periódicas sobre o volume de tráfego e sazonalidade nas rodovias federais, dando publicidade às contagens volumétrica e classificatória de veículos;*

O relator, Min. Walton Alencar Rodrigues, assim se manifestou sobre a matéria:

*"A fragilidade encontrada no estudo de tráfego deste processo, já havia sido verificada em outros acompanhamentos já realizados. Não há hoje um órgão que realize contagens sistematicamente e periodicamente nas rodovias federais. Ter essas informações é importante para fins de planejamento da expansão e manutenção das rodovias federais, sendo absolutamente essencial para a realização das concessões.*

*O art. 82, inciso III, da Lei 10.233/2001 estabelece que são atribuições do DNIT fornecer ao Ministério dos Transportes informações e dados para subsidiar a formulação dos planos gerais de outorga e de delegação dos segmentos da infraestrutura viária.*

*Dessa feita, reputo recomendar ao Ministério dos Transportes que viabilize, por meio do DNIT, coleta de informações sistemáticas e periódicas sobre o volume de tráfego e sazonalidade nas rodovias federais, dando publicidade às contagens volumétrica e classificatória de veículos”*

Ante essas deliberações, manifesto-me de acordo com a proposta de fixação de prazo para que a ANTT apresente estudos a respeito da robustez do método estatístico utilizado para o cálculo da sazonalidade e quanto à consistência das informações sobre o custo benefício de se realizar ou não a contagem de tráfego em mais de um período do ano.

IV

Em relação às rodovias a serem concedidas com trechos em que o Dnit é responsável pela duplicação, é de todo pertinente a proposta formulada.

Se um trecho em duplicação pelo Dnit integrará uma rodovia concedida pela ANTT, faz-se necessário uniformizar os procedimentos para avaliação funcional e estrutural do pavimento pois, do contrário, as obras entregues ao concessionário não atenderão aos padrões exigidos nos contratos de concessão.

Impõe-se, assim, evitar eventuais disputas a respeito da responsabilidade pela adequação do trecho aos padrões da concessão, uniformizando os critérios de aceitação das obras.

Diante dessas considerações, acolho as conclusões da SefidTransporte e voto no sentido de que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 1974/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 016.442/2013-0.

1.1. Apensos: 016.748/2013-1; 016.588/2013-4

2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Desestatização

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessada: Agência Nacional de Transportes Terrestres - MT (04.898.488/0001-77).

4. Órgão/Entidade: Agência Nacional de Transportes Terrestres - MT.

5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, nos termos da Questão de Ordem apreciada na Sessão Extraordinária Reservada do Plenário de 3/7/2013, Ata 22/2013.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Transportes (SefidTrans) e Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodovia).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de acompanhamento deste processo de outorga de concessão para exploração de rodovias federais atinentes aos trechos rodoviários BR-262/ES/MG e BR-050/GO/MG.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 258, inciso II, do Regimento Interno do TCU, combinado com o art. 3º, inciso I, da Instrução Normativa TCU 46/2004, e diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. aprovar o primeiro estágio de acompanhamento do processo de outorga de concessão para exploração de rodovias federais atinentes aos trechos rodoviários BR-262/ES/MG e BR-050/GO/MG, respectivamente Lotes 2 e 4, integrantes da 3ª Etapa – Fase III do Programa de Concessões Rodoviárias Federais - Procrofe;

9.2. determinar à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/ o art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que apresente, em 120 (cento e vinte) dias, estudo comprobatório quanto à robustez do método estatístico utilizado para o

cálculo da sazonalidade e quanto à consistência das informações sobre o custo benefício de se realizar ou não a contagem de tráfego em mais de um período do ano;

9.3. recomendar à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, com fulcro no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que estabeleça, nos Programas de Exploração das Rodovias e nas minutas de contrato, para o recebimento das obras de ampliação de capacidade e de restauração a serem entregues, um valor máximo para o índice de Irregularidade Longitudinal que seja inferior ao limite superior admitido para as fases de restauração e manutenção;

9.4. determinar ao Ministério dos Transportes para que, conjuntamente com a Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT e com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - Dnit, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, no Lote 2 da BR-262/ES/MG, e nos futuros lotes a serem concedidos, inclua indicadores de avaliação funcional e estrutural do pavimento nos níveis contidos no Programa de Exploração da Rodovia da Agência Reguladora, como critérios de recebimento das obras de melhorias nos contratos não assinados, a cargo do DNIT e que, posteriormente, serão incorporados pela concessionária;

9.5. dar ciência desta deliberação à Casa Civil da Presidência da República, ao Ministério dos Transportes, à Agência Nacional de Transportes Terrestres - ANTT, à Empresa de Planejamento e Logística - EPL e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES; e

9.6. Restituir os autos à Secretaria de Fiscalização de Desestatização e Regulação de Transporte (SefidTransporte) para que prossiga no acompanhamento do processo de outorga de concessão dos trechos rodoviários BR 262 ES/MG e BR 050 GO/MG, conforme disposto na IN TCU 46/2004.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1974-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE VII – Plenário

TC-029.026/2011-3
Natureza: Representação.
Entidade: Município de Palmas/TO.
*Interessado: Advocacia-Geral da União.*

**SUMÁRIO:** REPRESENTAÇÃO. IRREGULARIDADES OCORRIDAS NA CONDUÇÃO DE CERTAME. AÇÃO CONCERTADA PARA FRAUDAR LICITAÇÃO. ITENS RESTRITIVOS À COMPETITIVIDADE INSERIDOS NO INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. INIDONEIDADE PARA LICITAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. INABILITAÇÃO PARA O EXERCÍCIO DE CARGO EM COMISSÃO OU FUNÇÃO DE CONFIANÇA. MULTA E DETERMINAÇÕES.

**RELATÓRIO**

Trata-se da Representação formulada pela Advocacia-Geral da União – AGU, acerca de supostas irregularidades ocorridas na condução da Tomada de Preços n. 005/2007 pelo Município de

Palmas/TO.

2. A referida licitação teve o objetivo de contratar empresa para implantação de semáforos veiculares e de pedestres nas avenidas JK e Teotônio Segurado daquela municipalidade. Realizado o certame licitatório, a empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda. sagrou-se a vencedora da disputa.

3. Os recursos para a execução dos serviços são advindos do Ministério das Cidades que por meio do Contrato de Repasse n. 0198049 transferiu ao município de Palmas/TO a quantia de R$ 3.129.683,70, sendo que R$ 1.163.827,07 foram aplicados no projeto de sinalização semafórica para pedestres e o restante na implantação de ciclovia e calçadas na região leste/oeste e norte/sul de Palmas.

4. A AGU encaminhou ao Tribunal cópia de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa impetrada pelo Ministério Público Federal no Estado do Tocantins contra a empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda., seus sócios proprietários e o Sr. Melquisedeque Correa, arquiteto contratado pela Agência de Trânsito, Transporte e Mobilidade de Palmas – ATTM. Em essência, a peça vestibular subscrita pelo **Parquet** Federal informa que os responsáveis retrocitados se associaram para fraudar a aludida tomada de preços.

5. A Secex/TO elaborou a instrução constante à peça 92, a qual transcrevo em parte e com alguns ajustes de forma:

"**HISTÓRICO**

3. Na instrução inicial, foi sugerida a inclusão do presidente da comissão de licitação, o Sr. Gilberto Turcato de Oliveira, como responsável a ser, também, ouvido em audiência (peça 8, p. 2, itens 11 e 12).

4. Em cumprimento ao Despacho do Secretário (peça 10), foi promovida a audiência dos responsáveis nos termos da proposta de encaminhamento constante da peça 8, p. 3, cujas razões de justificativa foram apresentadas conforme responsáveis e peças a seguir: Empresa DATAPROM e de seus sócios – peça 34-38; Melquisedeque Correa, Arquiteto – peça 42; Gilberto Turcato de Oliveira, Presidente da CPL – peça 49.

5. A instrução seguinte (peça 50) expôs a necessidade de se obter mais informações junto a Agência de Trânsito, Transporte e Mobilidade de Palmas - ATTM, órgão da Prefeitura Municipal de Palmas, sugerindo a realização de inspeção com vistas a apurar possíveis irregularidades, relativas ao contrato n. 14/2008, cujo objeto era a implantação de semáforos veiculares e para pedestres nas avenidas JK e Teotônio Segurado, em Palmas-TO.

6. Autorizada a inspeção, o servidor designado constatou as seguintes irregularidades conforme assente no Relatório de Inspeção (peça 67): descumprimento de cláusulas contratuais, com a subcontratação não autorizada e, não recebimento formal do objeto do contrato; não designação de fiscal do contrato; não vinculação do contrato ao instrumento convocatório, restringindo o caráter competitivo da licitação, com indícios de direcionamento.

7. Pelas irregularidades acima identificadas foram responsabilizados os senhores Marcos de Souza Costa e Jânio Washington Barbosa da Cunha, respectivamente, Presidente da Agência de Trânsito, Transporte e Mobilidade de Palmas e Secretário Municipal de Infraestrutura, à época, aos quais foi concedida a ampla defesa, mediante realização de audiência para apresentarem suas razões de justificativa, conforme Proposta de Encaminhamento (peça 67, p. 9-10).

EXAME TÉCNICO

8. Em cumprimento ao Despacho do Secretário (peça 10), foi promovida a audiência dos Srs. Melquisedeque Correa, CPF: 689.713.201-25, Gilberto Turcato de Oliveira, CPF: 648.107.040-68, Silmara Previdi Olandoski, CPF: 429.140.359-34, Maria do Socorro Pereira Rocha Peruffo, CPF: 320.913.709-91, Alexei Bittencourt Rodrigues, CPF: 006.501.227-55 e DATAPROM Equipamento e Serviços de Informática Industrial Ltda., CNPJ: 80.590.045/0001-00 por meio dos Ofícios 75, 76, 79, 77, 78 e 80 (peças 22, 21, 18, 20, 19 e 17, respectivamente, datados de 9-2-2012).

9. Cumprindo despacho da Secretária-substituta (peça 68), foi realizada a audiência dos Srs. Marcos de Souza Costa, CPF: 190.001.976-00 e Jânio Washington Barbosa da Cunha, CPF:

136.915.701-00 por meio dos Ofícios n. 767 (peça 70) e n. 766 (peça 71), ambos datados de 20/8/2012.

10. As razões de justificativa foram apresentadas de acordo com responsáveis e peças a seguir: Empresa DATAPROM e seus sócios – peça 34-38; Melquisedeque Correa, Arquiteto – peça 42; Gilberto Turcato de Oliveira, Presidente da CPL – peça 49; Marcos de Souza Costa, Presidente da ATTM – peça 88 e, Jânio Washington Barbosa da Cunha, Secretário Municipal de Infraestrutura – peça 78.

**Justificativas da Empresa DATAPROM e de seus sócios (peça 34)**

11 Em síntese a empresa vem aos autos com os seguintes argumentos:

11.1 A Dataprom atua no mercado há mais de vinte anos, sempre participando de licitações de forma idônea e ilibada. Ao adquirir cópia do Edital da Tomada de Preços n. 005/2007 verificou que possuía todos os requisitos técnicos exigidos para participar da licitação, portanto, na data designada, apresentou sua proposta. Outras empresas que retiraram as cópias do edital não apresentaram proposta, não somente em decorrência de falta de especificações técnicas como equivocadamente apresentado pelo Ministério Público Federal, mas em razão da distância, mão de obra e até mesmo falta de capacidade técnica, não existindo qualquer irregularidade em relação ao certame.

11.2 Transcreve trechos dos depoimentos dos representantes das empresas Sitran Sinalização de Trânsito Industrial Ltda., e da empresa Farol sinalização Viária Ltda. ME, ouvidos em inquérito policial, nos quais informam os motivos de não participarem do certame.

11.3 Observa o responsável que a administração busca o bem estar da coletividade e a prestação de serviços de qualidade, portanto o edital apresentou a tecnologia exigida, não especificando marcas ou qualquer outro fator que gerasse o direcionamento e impedisse a livre concorrência.

11.4 Acerca do conluio apontado pelo Ministério Público Federal atribuindo a existência de vínculo entre o autor do projeto, em razão de documentos encontrados pela Polícia Federal em sua residência, e a Dataprom anteriormente a licitação, trata-se de conclusão equivocada e totalmente inverídica.

11.5 Explica que para as obras de natureza civil (escavações, concretagem, remoção de entulhos etc.) contratou a empresa Colina Engenharia Ltda e esta, por sua conta, subcontratou o Sr. Melquisedeque Correa, que havia participado da fase interna do procedimento e feito o projeto semafórico necessário à licitação. No entanto, a Dataprom e seus sócios só tomaram conhecimento deste fato quando foram surpreendidos com a Ação Civil Pública.

11.6 As mídias e documentos encontrados pela Polícia Federal em poder do Sr. Melquisedeque não se referem a qualquer contrato ou conluio, especialmente para os fins do edital 05/2007. Elas contêm informações sobre produtos e serviços e que são de titularidade da própria Prefeitura de Palmas-TO

11.7 Segundo ainda o requerente, o Ministério Público Federal, sem maiores esclarecimentos e diante de tais documentos encontrados com o Sr. Melquisedeque, propôs a Ação Civil Pública, incluindo a empresa e seus sócios no pólo passivo. No entanto, apenas o Sr. Alexei, sócio já falecido era responsável pelas questões contratuais e comerciais.

11.8 Quanto à notoriedade e divulgação da qual se beneficiaria a empresa Dataprom, alega o contrato firmado com a prefeitura de Palmas em nada agrega em termos de visibilidade no mercado, tendo em vista que já possui notoriedade no mercado, atuando há mais de vinte anos.

11.9 Por fim, requer que as presentes justificativas sejam julgadas procedentes, por não existir fraude ou conluio, ou a prática de qualquer crime por parte da empresa e de seus sócios.

**Análise**

12. A empresa Dataprom, ao dizer que o Ministério Público Federal equivocou-se no tocante à inclusão exagerada de especificações técnicas no edital, que por essa razão as empresas não apresentaram propostas, na verdade corrobora esse entendimento. Observa-se que no depoimento da empresa Farol Sinalização Viária Ltda. ME, conforme texto transcrito pelo requerente (peça 34, p. 3), a referida empresa não se interessou em participar do certame, ‘haja vista que o produto fabricado pela

empresa declarante não atendia as especificações técnicas previstas no edital licitatório.' Tal afirmação denota que houve direcionamento para DATAPROM pelas exigências do edital.

13. Em relação à empresa Sitran Sinalização de Trânsito Industrial Ltda., vemos pelo seu depoimento (peça 34, p. 3) também transcrito pelo requerente, que ela já sabia de antemão que não seria viável trabalhar em Palmas pelas razões mencionadas, ou seja, seu foco de atuação é na região sudeste. Para que atuasse na região de Palmas-TO, teria que reestruturar toda sua equipe e dessa forma, seria economicamente inviável. Ora, se a empresa já sabe que não é interessante contratar em Palmas, sequer seria necessário retirar o edital. Tal conduta indica que esta empresa participou do processo apenas para contribuir com a suposta competitividade, considerando que se trata de uma velha conhecida da DATAPROM, tendo inclusive formado consórcio SITRAN/DATAPROM para execução de obras e serviços (contratos 09, 52 e 53/95) para a Prefeitura do Rio de Janeiro, conforme documentos juntados aos autos (peça 34, p. 13, 16-17, 21, 22 e 26).

14. No que diz respeito a não especificação de marcas no edital a que se refere o requerente, observa-se que, ao contrário, a própria assessoria da prefeitura de Palmas apontou vícios no edital (peça 1, p. 10), ao analisar a planilha orçamentária elaborada pelo engenheiro Melquisedeque, tendo verificado, nos itens 7.1.1, 9.1.1.2.2, 9.1.1.2.20, especificações de marcas, restringindo o caráter competitivo do certame, o que demonstra a vontade de direcionar. Também o Sr. Gilberto Turcato de Oliveira, Presidente da CPL, em seu depoimento colhido pela autoridade policial (peça 1, p. 10), teria indagado ao Sr. Melquisedeque Correa sobre as especificações técnicas descritas no projeto, mas este garantiu que haveria sim concorrência.

15. Quanto à existência de conluio a cuja conclusão chegou o Ministério Público Federal, embora o requerente julgue ser equivocada e inverídica, os documentos encontrados em poder do Sr. Melquisedeque Correa, conforme relacionado (peça 1 p. 13) não deixam dúvidas do seu envolvimento com a empresa Dataprom. Trata-se de dados para emissão de nota fiscal da Construtora Colinas em favor da Dataprom, de **e-mail** orientando a forma de preenchimento de nota fiscal no valor de R$ 76.713,15 para Dataprom, de documentos com dados bancários para depósito de valores em favor do Sr. Melquisedeque etc, e não apenas informações acerca de produtos e serviços da empresa, tais como planilhas com preços de equipamentos e croquis, conforme quis demonstrar o requerente.

16. A inclusão da empresa e de seus sócios no pólo passivo, da qual reclama o requerente, tem razão de ser, considerando-se que todos os sócios, Sra. Simara Previdi Olandoski, na condição de sócia administradora, responsável pela área financeira da Dataprom, Maria do Socorro Pereira Rocha Peruffo, sócia responsável pelo setor de produção da empresa, e Alexei Bitencourt Rodrigues, sócio proprietário e diretor comercial, assinavam em conjunto os documentos relativos ao negócio, portanto, mesmo que atuassem em áreas distintas tinham ciência dos atos praticados na empresa por seus sócios, conforme exemplifica o Ministério Público na peça 1, p. 9, deste processo, em que o documento 'Declaração de Inexistência de fatos Supervenientes Impeditivos da Habilitação' relativo à Tomada de Preços nº 005/2007 foi assinada pelos referidos sócios.

17. A alegação do requerente de que a contratação com o município de Palmas em nada agregaria à empresa em termos de visibilidade de mercado não condiz com a realidade, porquanto não se tem notícia de que essa empresa tenha atuado nesta região. Como se pode ver, os atestados de capacidade técnica constantes dos autos são todos do sul do país, portanto não é uma empresa conhecida nesta região, carecendo de visibilidade como bem presumiu o Ministério Público.

**Justificativas do Sr. Melquisedeque Correa (peça 42)**

18. De início transcreve trecho da ação civil proposta pelo MPF com vistas a embasar a sua justificativa (peça 42, p 1 e 2).

19. O responsável alega que foi contratado para execução de calçadas e ciclovias na capital e que o projeto base foi elaborado pelos técnicos da Prefeitura de Palmas/TO, sendo responsável somente pela execução, ou seja, o projeto executivo, no qual não inseriu ou suprimiu especificações técnicas a restringir o caráter competitivo da licitação, tendo obedecido fielmente aos ditames do projeto preexistente, de autoria da prefeitura de Palmas/TO.

20. No que diz respeito ao conluio com a empresa DATAPROM, afirma que nunca foi servidor público municipal, apenas prestou serviço eventual à municipalidade e somente depois trabalhou com a referida empresa. Menciona a peça 1, p. 12, e peça 6, p. 44, como documento comprobatório de que o vinculo com a DATAPROM ocorrera somente em dezembro de 2008 e a licitação se deu em 2007. Ao final requer seja julgado improcedente e o consequente arquivamento ou sobrestamento até a apuração total nos autos judiciais em tramite em Palmas.

**Análise**

21. A Tomada de Preços n. 005/2007, de interesse da Agência de Trânsito, Transporte e Mobilidade – ATTM, do município de Palmas/TO, foi deflagrada em 12-9-2007 com a emissão de edital publicado em 13-9-2007, no Diário Oficial do Estado (peça 4, p. 152-165 e 185), tendo como base para licitar a planilha orçamentária elaborada pelo Arquiteto Melquisedeque Corrêa (peça 4 p. 84-88). Referida planilha vem acompanhada de Memorial descritivo e Especificações Técnicas referente a execução de calçadas e ciclovias em Palmas-TO (peça 4, p. 91-118), bem como Descritivo Técnico de Equipamentos e **Softwares** relativo à implantação de semáforos veiculares e para pedestres na avenidas JK e Teotônio Segurado (peça 4, p 119-147).

22. Embora o responsável alegue que elaborou apenas o projeto executivo, vê-se claramente que a planilha orçamentária contempla ambos os serviços, sendo objeto da TP 005/2007 somente os serviços semafóricos. Convém informar que a implantação de ciclovias e calçadas é objeto da Concorrência n. 008/2007. Dessa forma, o projeto, que segundo o mesmo responsável, teria sido elaborado pela prefeitura não foi anexado as suas razões de justificativa para fazer prova de suas afirmativas.

23. A mencionada planilha que deu suporte à Tomada de Preços n. 005/2007, assinada pelo responsável, já trazia em alguns de seus itens marcas dos produtos e ou equipamentos a serem adquiridos, conforme documento de peça 4, p. 188, o que prova a intenção de direcionar o objeto da licitação, além de infringir o art. 7º, § 5º, da Lei 8.666/93.

24. Quanto à alegação do responsável de que nunca foi servidor da prefeitura de Palmas, constatamos, quando da inspeção realizada naquele município (Relatório peça 67, p. 9), que o Sr. Melquisedeque Correa já foi funcionário da municipalidade em cargo comissionado, sendo admitido em 1º/02/1995 e exonerado em 1º/08/1997. Demais disso, prestou serviços àquele município, estabelecendo vínculo por meio de contrato, evidenciado nestes autos por declaração da ATTM de que o arquiteto Melquisedeque Corrêa prestou serviços de elaboração de projetos para aquela Agência (peça 5, p. 144).

25. Relativamente à peça 1, p. 12 mencionada pelo responsável, não há nada que deponha a seu favor. Trata-se de trecho da petição inicial da Ação Civil Pública de ato de improbidade administrativa movida contra a DATAPROM, seus sócios e o próprio Melquisedeque junto a Justiça Federal. Tampouco a Peça 6, p. 44, serve como comprovante de sua isenção do conluio de que é acusado. Ao contrário, confirma o seu envolvimento, uma vez que se refere à nota fiscal emitida pela construtora Colinas à DATAPROM, sob a sua orientação, conforme se verifica em **e-mail** encaminhado ao Sr. Francisco, da empresa Colinas (peça 6, p. 45). A data da emissão da nota fiscal, a que alude o responsável, não significa um marco inicial da prestação de serviços por ele à DATAPROM.

26. A vinculação do responsável com a DATAPROM mostra-se evidente também em material apreendido em operação da Polícia Federal no qual consta a mesma planilha orçamentária (data base Nov/2006) com várias anotações, onde figura entre elas o nome da DATAPROM (Peça 6, p. 37-41). Dessa forma torna-se claro o papel do Sr. Melquisedeque como elo entre a ATTM e a DATAPROM na confecção dos documentos essenciais à execução do processo licitatório com a certeza do resultado esperado.

27. Dessa forma, ante os elementos constantes dos autos, estamos convictos de que houve a intermediação do Sr. Melquisedeque Correa em todo o processo de contratação da empresa Dataprom pela Prefeitura de Palmas-TO para execução dos serviços de instalação de semáforos na capital.

**Justificativas de Gilberto Turcato de Oliveira (peça 49)**

28. Alega que, de acordo com o Decreto Municipal n. 262, de 21-11-2006, foi nomeado como 1º Membro da Comissão Permanente de Licitação. A presidência ficou a cargo da Sra. Kenya Tavares Duailibe. Informa ainda que a Sra. Kenya também era Coordenadora Geral de Compras, chefe do Departamento de Compras, que detinha sob sua responsabilidade a Comissão Permanente de Licitação, quadro dos funcionários que trabalham com dispensa de licitação e Pregoeiros.

29. Discorreu sobre o trâmite de todo processo licitatório em questão e a atuação da Comissão Permanente de Licitação da qual fazia parte como 1º membro, tendo assumido a presidência em diversas ocasiões.

30. Feitas as considerações acerca do rito processual licitatório, o responsável acha que foi equívoco do Auditor deste Tribunal solicitar a sua inclusão como réu, atribuindo-lhe cargo não exercido na época e nem de sua responsabilidade, concluindo: 'O intimado teve acesso aos autos somente para publicação do edital, pois todos os outros atos foram de competência do órgão contratante, a ATTM, não sendo permitido confeccionar edital, este deverá vir pronto do órgão solicitante com parecer jurídico e aprovação.'

31. Segundo o responsável, o decreto de nomeação dos membros da CPL não concede a atribuição de substituição da Presidente, apenas de representá-la.

**Análise**

32. Em toda a sua explanação o responsável procura eximir-se da responsabilidade pelo fato de ter sido designado para integrar a Comissão Permanente de Licitação como 1º membro, e não como presidente. Vê-se, no entanto, que por diversas vezes assumiu a presidência da comissão, assinando todos os atos referentes à Tomada de Preços nº 005/2007.

33. Desde o início do processo licitatório, nas tarefas pertinentes à comissão de licitação, o responsável teve participação, como ele mesmo descreve em seu arrazoado, cujos trechos resumimos a seguir:

33.1. (peça 49, p 3-4) a Agência de Transito, transportes e Mobilidade – ATTM elaborou todas as planilhas, cronogramas, projetos, inclusive o Edital na forma de minuta e enviou à Procuradoria para emitir parecer e posterior encaminhamento à Comissão Permanente de Licitação;

33.2. (peça 49, p. 4) somente a partir daí, a CPL tomou ciência do referido processo administrativo;

33.3. (peça 49, p. 4) na ausência da Presidente da Comissão Permanente de Licitação, o 1º membro Sr. Gilberto Turcato de Oliveira assinou o Edital e o disponibilizou para cópias;

33.4. (peça 49, p. 5) o processo retornou ao órgão interessado o qual emitiu memorando ao Sr. Gilberto Turcato de Oliveira, alertando sobre a indicação de marcas em alguns itens. O certame foi anulado pela Presidente, Sra. Kenya Tavares Duailibe, tendo sido publicada a sua anulação em 8-10-2007;

33.5. (peça 49, p 5) no dia 10.10.2007 o Sr. Gilberto Turcato de Oliveira enviou cópia da nulidade do certame ao TCE-TO;

33.6. (peça 49, p. 5-6) novamente, após os procedimentos iniciais, o Sr. Gilberto Turcato de Oliveira assinou Edital, publicado em 12.11.2007, e presidiu a sessão de 5.12.2007, tendo em vista que a presidente, mais uma vez, não se fez presente;

33.7. (peça 49, p. 7) o Sr. Gilberto Turcato de Oliveira assumiu novamente a presidência da CPL, em vista da ausência da titular, para presidir a segunda sessão de abertura das propostas.

34. É notória, portanto, a condução do processo licitatório Tomada de Preços n. 005/2007 pelo Sr. Gilberto. Assinou o edital eivado de vícios e presidiu as sessões, entre outros atos acima descritos. Frise-se que a Assessoria de captação de recursos da ATTM se reporta a ele como o Presidente da CPL, em memorando n. 023/2007, solicitando prorrogação do prazo da Tomada de Preços, tendo em vista a necessidade de alteração da planilha, por haver especificação de marcas de alguns de seus itens (peça 4, p. 188).

35. De acordo com o inciso XVI do art. 6º e art. 51, ambos da Lei nº 8.666/93, a comissão de licitação é responsável por receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos

às licitações e ao cadastramento de licitantes, sendo que dentre esses documentos estão os de habilitação e propostas.

36. A Lei de Licitações estabelece um rol de atribuições à comissão de licitação. Assim, cada membro deve ter real consciência da responsabilidade que está assumindo. A má aplicação das normas ou procedimentos inerentes as suas funções, dando causa à prática de um ato viciado, poderá levá-lo a ser responsabilizado por sua conduta.

37. O Sr. Gilberto Turcato assinou Edital sem antes fazer uma análise crítica da situação, concordando, de pronto, com o que lhe havia sido imposto, mesmo consciente da existência de irregularidades, conforme afirma em depoimento à Polícia Federal (peça 1, p. 10) que 'achou estranho o fato de só ter aparecido apenas uma empresa ao certame, tendo perguntado ao Sr. Melquisedeque Correa se haveria competitividade no mercado ante as especificações do edital, no entanto, nada foi feito'.

38. Diante dessa situação, o responsável poderia valer-se do dispositivo do § 3º do art. 51 da Lei de Licitações, divergindo de maneira fundamentada e formalizada, afastando-se da responsabilidade.

39. No que se refere às palavras 'substituição' e 'representação' não há como estabelecer diferença de conceito entre elas no contexto do decreto municipal nº 262, de 21/11/2006, que designa a comissão de licitação, conforme se visualiza em seu artigo 3º a seguir transcrito: 'Art. 3º O presidente da Comissão será representado, em sua ausência, por qualquer dos membros que se fizerem presentes, respeitando a ordem de designação.' Portanto, representação não significa menor responsabilidade.

**Justificativa do Sr. Jânio Washington Barbosa da Cunha (peça 78)**

40. O responsável informa, inicialmente, que a Secretaria de Infraestrutura de Palmas, da qual era gestor, não tinha qualquer responsabilidade quanto à realização do processo licitatório, que à época, estava a cargo da Comissão Permanente de Licitação vinculada à Secretaria Municipal de Gestão e Recursos Humanos.

41. Alega que a Procuradoria Geral do Município incluiu desnecessária e equivocadamente o nome da Secretaria de Infraestrutura no Contrato de Prestação de Serviços n° 14/2008, constituindo um erro material, induzindo-o a assiná-lo como interveniente técnico.

42. Das mais de 600 páginas do processo licitatório (22.020/2007), sua assinatura consta apenas do mencionado contrato, não tendo assinado qualquer ato anterior ou posterior, o que demonstra, claramente, o flagrante equívoco.

43. Com isso julga ter demonstrado cabalmente a existência de simples erro material, mas para fazer face aos princípios da ampla defesa e da oportunidade, presta as seguintes informações acerca da ausência de cláusula necessária de que trata o inciso VI do art. 55 da Lei 8.666/92, estabelecendo a retenção de garantia de 5% do valor a ser contratado, conforme resumimos a seguir:

a) o contrato em apreço foi elaborado exclusivamente pela Procuradoria Geral de Município;

b) a Procuradoria Geral do Município, de forma displicente, deixou de consignar a cláusula de garantia, não observando ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório de licitação, induzindo os responsáveis pela assinatura do contrato ao erro, ao não exigir a garantia a que se refere o dispositivo legal acima mencionado;

c) o referido contrato foi assinado equivocadamente, tendo em vista que não figura em nenhum outro documento, o nome da Secretaria Municipal de Infra-estrutura ou assinatura do seu gestor;

d) não havia qualquer necessidade de que a Pasta da Infra-estrutura figurasse no contrato, nem mesmo como interveniente técnico, uma vez que toda a fiscalização e o acompanhamento da execução do serviços foram realizados pela própria equipe da ATTM;

e) a omissão apontada não causou qualquer prejuízo ao erário, uma vez que os serviços já foram integralmente concluídos;

f) a mesma omissão não ocorreu quando a referida empresa participou do processo licitatório, oportunidade em que esta apresentou o Termo de Caução para participação na Tomada de Preço 005/2007.

44. Alfim, solicita o acolhimento das razões apresentadas para que surtam todos os efeitos legais, isentando-o de qualquer multa ou outra penalidade, por ser esta a verdadeira medida da justiça.

**Análise**

45. Não estamos considerando aqui a responsabilidade da Secretaria de Infraestrutura especificamente quanto à licitação, mas o contrato dela decorrente assinado pelo gestor à época e que traz irregularidade consubstanciada na ausência de cláusula essencial, prevista no instrumento convocatório da Tomada de Preços nº 005/2007. Por isso, vemos que houve uma concordância com os termos do contrato, mesmo em desacordo com o edital aprovado.

46. Com relação à inclusão do nome da Secretaria de Infra-estrutura no referido contrato, o responsável acha que era desnecessária, mas mesmo assim o assinou, sem antes verificar as implicações que poderiam advir desse ato. De fato, em todo o processo de contratação (22.020/2007), desde a deflagração da licitação consta a sua assinatura apenas no contrato. Porém o contrato é decorrente da licitação com a qual deve estar estritamente correlacionado.

47. Acerca da ausência no contrato nº 14/2008 da cláusula necessária de que trata o inciso VI do art. 55 da Lei 8.666/92, estabelecendo a retenção de garantia de 5% do valor a ser contratado, o responsável procura atribuir culpa à Procuradoria Geral do Município que, ‘de forma displicente, deixou de consignar a cláusula de garantia.’

48. Convém rememorarmos o que foi constatado quando da inspeção realizada na municipalidade, descrito no subitem 2.3.1, do Relatório de Inspeção cujo teor transcrevemos a seguir:

‘O contrato n. 14/2008 não contempla todas as condições ínsitas no edital da licitação Tomada de Preços n. 005/2007, especialmente no que se refere às garantias necessárias para assegurar a execução do contrato.

Consta no referido edital, item 15.1 a 15.8, regras estabelecidas, indicando o percentual a ser retido em garantia, as modalidades e o prazo para o resgate da caução de garantia de execução do contrato (Peça 60, p. 39). No entanto, não há menção das condições acima exigidas no contrato, o qual deve guardar correlação com o Edital.

Foi suprimida, na formalização do contrato 14/2008, cláusula essencial ou necessária, contrariando o art. 55, inciso VI, da Lei 8.666/93. Em consequência, não houve a retenção da garantia prevista no instrumento convocatório, pondo em risco a efetiva execução do objeto avençado.

Tal situação restringe o caráter competitivo da licitação e fere o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o que vai de encontro aos arts. 3º, **caput** e 55, inciso XI, da Lei n. 8.666/93.

A situação se torna ainda mais grave, tendo em vista que na minuta do contrato submetida à apreciação da Assessoria Jurídica, havia a previsão de retenção de garantia, consoante se verifica nos subitens 10.1 a 10.5, da Cláusula Décima (Peça 60, p. 49). A supressão de cláusula essencial do contrato denota, com clareza, a intenção da Administração de beneficiar determinada empresa a ser contratada.’

49. A inobservância dos arts. 3º, **caput** e 55, inciso XI, da Lei n. 8.666/93 acima restringiu o caráter competitivo da licitação, com a qual o Sr. Jânio Washington Barbosa da Cunha concordou ao assinar o contrato n. 14/2008. Demais disso, frise-se que, de acordo com a cláusula sexta e décima segunda do contrato a fiscalização e o recebimento dos serviços ficaram a cargo da Secretaria Municipal de Infraestrutura, da qual era gestor. Tais cláusulas foram descumpridas, consoante se constatou quando da inspeção realizada na ATTM, cujo registro ficou assente no Relatório de Inspeção, itens 2.1.1.2 e 2.2 (peça 67, p. 4-5)

50. Dessa forma, suas razões de justificativa não podem ser acolhidas por não apresentarem elementos capazes de isentá-lo da responsabilidade pelas irregularidades.

**Justificativa do Sr. Marcos de Souza Costa (peça 88)**

51. O responsável alega que a falha verificada nos autos não apresenta caráter lesivo, por se referir a caução para garantia do contrato de prestação de serviço que foi executado.

52. Acrescenta às suas justificativas a definição de falhas formais e falhas materiais, para mostrar que incorreu em falha formal, que não tem o condão de causar lesão. Para tanto, transcreveu parte do

relatório de inspeção relativamente à ‘visão geral do objeto’, em que discorre sobre o histórico do Contrato de Repasse 0198049-31/2006, seu objeto, licitação, ordem de serviço, execução etc, que a seu ver, prova que não houve lesão ao erário. A garantia seria para assegurar a administração contra prejuízos, os quais não ocorreram. Assim, a irregularidade não constitui hipótese de invalidação contratual.

53. O responsável também atribui a falha à Procuradoria Geral do Município a qual tinha o dever e a responsabilidade pela adequada elaboração do contrato, que de forma displicente, deixou de consignar a cláusula de garantia.

54. Ao final, requer o acolhimento das razões de justificativa para reconsiderar a impropriedade e considerar sanada a falha formal.

**Análise**

55. Com efeito, o objeto do contrato foi executado, conforme se constatou em inspeção **in loco**. No entanto, não foi lavrado termo de recebimento definitivo ou provisório do objeto avençado, mediante prévia fiscalização como estabelece o item 12.6 do contrato n. 14/2008, por meio da qual poderiam ser detectadas falhas na consecução do objeto e exigidas as devidas correções.

56. Decerto há o entendimento de que a falha formal pode ser relevada, entretanto, antes de classificá-la como formal é necessário verificar se a gravidade dessa falha afeta o princípio da isonomia e do interesse público, o que pode provocar reflexos quanto à validade da licitação. Nesse sentido, a regulamentação de um processo licitatório deve afastar-se da possibilidade de qualquer discriminação que iniba alguém de oferecer proposta em proveito de outrem. É obrigação da administração pública, além de buscar a proposta mais vantajosa, também demonstrar que concedeu a todos os possíveis concorrentes a mesma oportunidade.

57. No caso concreto, havia no edital da Tomada de Preços n. 005/2007, bem como na minuta do contrato, submetido à Assessoria Jurídica para emissão de parecer, a previsão de retenção de garantia de execução do contrato. Sabendo dessa exigência editalícia é provável que algumas empresas, por essa razão, não concorreram. A gravidade da falha está na premeditada supressão no contrato n. 14/2008, da cláusula a que se refere a garantia, tendo com isso agredido o princípio da vinculação ao instrumento convocatório.

58. Por outro lado, atribuir a falha pela inadequada elaboração do contrato à Procuradoria Geral do Município não encontra guarida, tendo em vista que referido órgão emitiu parecer sobre as minutas do edital e do contrato os quais, a princípio, estavam em conformidade.

CONCLUSÃO

59. A representação foi autuada neste tribunal tendo como principais responsáveis a empresa DATAPROM EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS DE INFORMÁTICA, e de seus sócios proprietários, e de Melquisedeque Correa, arquiteto contratado pela ATTM, os quais associaram-se para fraudar a Tomada de Preço 005/2007, por meio de direcionamento da licitação para a referida empresa com a inclusão de especificações técnicas que restringiram o caráter competitivo do certame.

60. A análise inicial (peça 8) sugeriu a inclusão, também, do presidente da comissão de licitação como responsável pelo direcionamento da licitação, tendo proposto audiência da Dataprom, de seus sócios e do Sr. Gilberto Turcato de Oliveira (peça 8, p. 3). Porém, antes da análise das respostas dos responsáveis foi realizada inspeção na ATTM, em que se responsabilizou o Presidente do órgão auditado e o Secretário de Infraestrutura, para os quais se concedeu a ampla defesa por meio de audiência, conforme Relatório de Inspeção (peça 67).

61. Além das irregularidades apontadas pelo Ministério Público, indicando que houve direcionamento, a análise inicial desta Secretaria sinalizou para indícios de restrição à competitividade encontrada na cláusula 7.4, b.2 de Edital n. 005/2007 (peça 3, p. 40), ‘onde se exige a cópia da Carteira de Trabalho e Previdência Social (CTPS) como prova de que o licitante possua, em seu quadro permanente de funcionários, profissional de nível superior detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes ao objeto da tomada de preços.’

Situação condenada pelo TCU, já tendo se posicionado sobre o assunto, consoante se depreende do Acórdão 2.297/2005–TCU–Plenário.

62. Acrescente-se, também, os ‘achados de auditoria’ em face da inspeção realizada naquele órgão (peça 67), a saber:

- descumprimento de cláusulas contratuais, relativamente à subcontratação não autorizada pela Administração e o não recebimento formal do objeto do contrato;

- não designação de fiscal do contrato;

- não vinculação do contrato ao instrumento convocatório, restringindo o caráter competitivo da licitação, com indícios de direcionamento.

63. Como vimos, são muitas as irregularidades atribuídas aos responsáveis, cujas respostas de audiência de todos os implicados, ora analisadas, não tiveram êxito em afastá-las. Por essa razão somos por que sejam rejeitadas suas razões de justificativa e aplicada multa aos responsáveis, à exceção do Sr. Alexei Bitencourt Rodrigues, falecido em 4/9/2011, de acordo com certidão de óbito inserida à peça 31, p. 2, considerando o caráter personalíssimo da pena, não podendo ser imputada a responsável falecido.”

6. Com base nessas anotações, a Secex/TO propõe o seguinte encaminhamento para os autos (peças 92 e 93):

6.1. conhecer desta Representação, com fulcro nos art. 235 e 237 do Regimento Interno, para, no mérito, considerá-la procedente;

6.2. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Melquisedeque Correa, Gilberto Turcato de Oliveira, Marcos de Souza Costa, Jânio Washington Barbosa da Cunha, Sras. Silmara Previdi Olandoski e Maria do Socorro Pereira Rocha Peruffo e Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda;

6.3. aplicar aos responsáveis acima mencionados a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

6.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

6.5. inabilitar para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo período de cinco anos, os Srs. Melquisedeque Correa, Gilberto Turcato de Oliveira, Marcos de Souza Costa e Jânio Washington Barbosa da Cunha, nos termos do art. 60 da Lei n. 8.443/1992;

6.6. declarar a inidoneidade da empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda. para licitar com a Administração Pública Federal, por três anos, com base no art. 46 da Lei n. 8.442/1993;

6.7. dar ciência à Secretaria Municipal de Segurança, Trânsito e Transportes de Palmas/TO e à Secretaria Municipal de Infraestrutura sobre as seguintes impropriedades:

6.7.1. não cumprimento das cláusulas 3.6, 12.1 e 12.6 do Contrato n. 14/2008, recomendando que nas próximas contratações sejam efetivamente cumpridas todas as cláusulas dos contratos celebrados com a Administração;

6.7.2. não observância do artigo 67, **caput** e § 1º, da Lei n. 8.666/1993, que trata da obrigatoriedade da designação de representante da administração responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução dos contratos, recomendando que sejam adotadas providências para que nas próximas contratações observem os dispositivos da Lei de Licitações e Contratos.

6.8. dar ciência do acórdão que vier a ser proferido, assim como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao representante.

É o Relatório.

**VOTO**

Trago à apreciação deste Colegiado Representação formulada pela Advocacia-Geral da União – AGU, acerca de supostas irregularidades praticadas pelo Município de Palmas/TO na condução da Tomada de Preços n. 005/2007.

2. Esta Representação deve ser conhecida porquanto atende aos requisitos de admissibilidade estabelecidos nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU.

3. A licitação deflagrada pelo ente municipal teve o objetivo de contratar serviços para implantação de semáforos veiculares e de pedestres nas avenidas JK e Teotônio Segurado daquela localidade. Do torneio licitatório resultou a contratação da empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda. que se sagrou vencedora da disputa.

4. Ocorre que a AGU encaminhou ao Tribunal cópia da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa – ACP (Processo n. 0004999-46.2011.4.01.4300) impetrada pelo Ministério Público Federal no Estado do Tocantins contra a empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda., seus sócios proprietários e o Sr. Melquisedeque Correa, arquiteto contratado pela Agência de Trânsito, Transporte e Mobilidade de Palmas – ATTM para elaborar o projeto da licitação.

5. Sobressai da ACP que os responsáveis mencionados se associaram para fraudar a aludida tomada de preços. Especificamente, consta na exordial oferecida pelo **Parquet** Federal que houve direcionamento da licitação em favor da empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda. por meio da inclusão, pelo Sr. Melquisedeque Correa (autor do projeto), de especificações técnicas no edital que restringiram o caráter competitivo do certame.

6. A Secex/TO, mediante delegação de competência, promoveu as audiências dos seguintes responsáveis:

6.1. Melquisedeque Correa, pelo conluio com a empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda., tendo sido a empresa a única a se habilitar para o certame em face das cláusulas restritivas consignadas no projeto;

6.2. Silmara Previdi Olandoski, Maria do Socorro Pereira Rocha Peruffo e Alexei Bittencourt Rodrigues, sócios da empresa Dataprom, pelo conluio com o Sr. Melquisedeque Correa, tendo em vista os documentos encontrados pela Polícia Federal na residência deste responsável, os quais apontam para a existência de vínculo anterior à licitação entre a empresa e o autor do projeto, o que teria ocasionado o direcionamento da licitação;

6.3. empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda. acerca do conluio com o Sr. Melquisedeque Correa;

6.4. Gilberto Turcato de Oliveira, presidente da comissão de licitação à época da Tomada de Preços n. 005/2007, relativamente ao suposto direcionamento do certame.

7. Antes de examinar as justificativas dos responsáveis acima mencionados, a unidade técnica, considerando a necessidade de se obter mais informações junto a Agência de Trânsito, Transporte e Mobilidade de Palmas – ATTM, entidade vinculada ao Município de Palmas/GO, realizou inspeção com vistas a apurar possíveis irregularidades no Contrato n. 14/2008. Essa avença decorreu da Tomada de Preços n. 005/2007, objeto desta Representação.

8. Efetivada a inspeção, a Secretaria instrutiva constatou as seguintes ocorrências: a) descumprimento de cláusulas contratuais, com subcontratação não autorizada e não recebimento formal do objeto do contrato; b) ausência de designação formal de fiscal do contrato; c) não vinculação do contrato ao instrumento convocatório, restringindo o caráter competitivo da licitação, com indícios de direcionamento (peça 67).

9. Pelas falhas indicadas nas alíneas **a** e **b**, a unidade técnica sugere seja dada ciência ao Município de Palmas/GO. Pela ocorrência identificada na alínea **c** acima foram instados a apresentar

razões de justificativa os Srs. Marcos de Souza Costa, Presidente da ATTM, e Jânio Washington Barbosa da Cunha, Secretário Municipal de Infraestrutura à época.

10. Trazido aos autos o acervo probatório necessário e as justificativas oferecidas pelos defendentes, a unidade técnica opina por não acolher as razões de justificativa de todos os agentes arrolados e pela aplicação de multa do art. 58 da Lei n. 8.443/1992 aos responsáveis (incluindo a sociedade empresária), exceto ao Sr. Alexei Bitencourt Rodrigues (sócio da empresa) que sofreu decesso em 04/09/2011, de acordo com certidão de óbito inserida à peça 31, p. 2.

11. Sugere ainda inabilitar para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, pelo período de cinco anos, os Srs. Melquisedeque Correa, arquiteto, Gilberto Turcato de Oliveira, Presidente da Comissão de Licitação, Marcos de Souza Costa, Presidente da ATTM, e Jânio Washington Barbosa da Cunha, Secretário Municipal de Infraestrutura. Por fim, propõe declarar a inidoneidade da empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda. para licitar com a Administração Pública Federal, por um período de três anos.

12. Com o desígnio de melhor compreensão, resumo a proposta da unidade técnica no quadro abaixo:

| **Responsável** | **Ocorrência** | **Proposta de apenação** |
|---|---|---|
| Melquisedeque Correa (projetista) | conluio | - inabilitação (art. 60 LO/TCU)<br>- multa do art. 58 LO/TCU |
| Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda. | conluio | - inidoneidade (art. 46 LO/TCU)<br>- multa do art. 58 LO/TCU |
| Silmara Previdi Olandoski, Maria do Socorro Pereira Rocha Peruffo e Alexei Bittencourt Rodrigues (sócios Dataprom) | conluio | - multa do art. 58 LO/TCU (exceto para o Sr. Alexei – falecido) |
| Gilberto Turcato de Oliveira (Presidente da Comissão de Licitação) | direcionamento de certame | - inabilitação (art. 60 LO/TCU)<br>- multa do art. 58 LO/TCU |
| Marcos de Souza Costa, Presidente da ATTM | Supressão de cláusula necessária do Contrato n. 14/2008 (garantia) | - inabilitação (art. 60 LO)<br>- multa do art. 58 LO |
| Jânio Washington Barbosa da Cunha, ex-Secretário Municipal de Infraestrutura | Supressão de cláusula necessária do Contrato n. 14/2008 (garantia) | - inabilitação (art. 60 LO)<br>- multa do art. 58 LO |

**II**

13. Inicialmente, examino a hipótese de conluio. Para tanto, colho dos autos alguns trechos da Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público Federal (grifos e destaques do original):

"Verificou-se, contudo, no decorrer das investigações, que MELQUISEDEQUE CORREA, ao elaborar o projeto da obra, fez consignar especificações técnicas que restringiram o caráter competitivo do certame, uma vez que, embora várias empresas tenham retirado cópia do edital da Tomada de Preços n° 005/2007, nenhuma das demais se habilitariam à execução da obra, razão pela qual desistiram de prosseguir no certame, restando vencedora a empresa DATAPROM.

As provas reunidas durante as investigações preliminares evidenciam que MELQUISEDEQUE CORREA direcionou o certame em favor dos proprietários da Empresa DATAPROM, mediante prévio ajuste, uma vez que, no decorrer das investigações preliminares, restou demonstrado que os requeridos tinham vínculos profissionais antes mesmo da publicação do edital da Tomada de Preços n° 005/2007.

Cumpre assinalar que o conluio estabelecido entre os réus com vistas a direcionar o objeto licitado em favor da empresa DATAPROM, ainda que não houvesse resultado em prejuízo financeiro à Administração Pública, fere a moralidade administrativa e o denominado princípio da competitividade aplicado a todo certame licitatório.

Ademais, a contratação da empresa ganhadora pelo Município de Palmas, além de conferir vantagem pela própria prestação de serviços, garantiu à DATAPROM maior visibilidade e reconhecimento no mercado, favorecendo, assim futuras contratações.

(...)

MELQUISEDEQUE CORREA, mediante prévio ajuste com os sócios proprietários da EMPRESA DATAPROM, elaborou o projeto da obra com especificações técnicas que restringiam o caráter competitivo do certame licitatório, direcionando o objeto contratado em favor da mencionada empresa.

(...)

Os demais demandados, SIMARA PREVIDI OLANDOSKl MARIA DO SOCORRO PEREIRA ROCHA PERUFFO e ALEXEI BITTENCOURT RODRIGUES, proprietários da empresa DATAPROM, por sua vez, davam prosseguimento à empreitada delitiva, na medida que apresentavam proposta à Comissão Permanente de Licitações de acordo com as adequações técnicas inseridas no projeto por MELQUISEDEQUE para favorecê-los com a adjudicação do objeto licitado.

(...)

Compulsando os autos, verifica-se que a restrição ao caráter competitivo do certame foi verificada, também, por **MARILEIDE CIPRIANO DE SOUSA**, assessora da Prefeitura Municipal de Palmas, que, ao elaborar o **Memo ACR/GAB/ATTM n° 023/2007 (fls. 218- Apenso II- Volume I)**, fez consignar a seguinte observação: 'ao analisar a planilha orçamentária, verifiquei que houve especificação de marcas em alguns itens, como: 7.1.1, 9.1.1.2.2, 9.1.1.2.20 (...). Em seguida entrei em contato com o o Engenheiro responsável pelo projeto, que afirmou ter sido exigência da Caixa Econômica Federal a especificação detalhada. <u>Ao falar com o engenheiro da Caixa e explicar as implicações que teríamos com a Lei 8.666/93, ele sugeriu que fizesse então as devidas alterações e que levasse a ele para aprovação</u>.'

Entretanto, apesar da recomendação para que fosse efetuada alterações no projeto que continha até mesmo especificação de marcas, nenhuma mudança foi realizada, restringindo, assim, o caráter competitivo do certame, consoante se extrai dos depoimentos apresentados pelos proprietários das empresas que, apesar de retirarem o edital de licitação, não apresentaram proposta por não apresentarem a qualificação técnica exigida, conforme declarações transcritas:

(...)

Pois bem, não bastassse a inserção de estranhas cláusulas restritivas, a análise no material apreendido na residência e no escritório de MELQUISEDEQUE CORREA não deixam dúvidas acerca da existência de prévio ajuste entre o projetista e os proprietários da Empresa DATAPROM - SIMARA PREVIDI OLANDOSKI, MARIA DO SOCORRO PEREIRA ROCHA PERUFFO e ALEXEI BITTENCOURT RODRIGUES - direcionando, assim, a contratação do objeto licitado em favor da mencionada empresa.

Impende destacar, desde logo, que a relação entre os réus é fato notório uma vez que MELQUISEDEQUE CORREA prestava serviços à empresa DATAPROM antes mesmo da publicação do Edital de Licitações referente à Tomada de Preços n° 005/2007, conforme se verifica no documento acostado às fls 157 do Apenso IV (proposta da empresa CORENG ENGENHARIA dirigida à DATAPROM em 19/04/2007).

No mesmo passo, o demandado tinha vínculos, também, com a EMPRESA COLINAS LTDA.

Com efeito, os Relatórios de Análise de Mídias apreendidas na residência e no escritório de MELQUISEDEQUE CORREA, apresentam, em detalhes, os elementos de prova que demonstram cabalmente o vínculo existente entre os reclamados. Segue a relação de parte dos documentos explicitados nos mencionados relatórios (**fls. 138/149 e fls. 166/173**):

a) dados para emissão de nota fiscal da Construtora Colinas LTDA. em favor da DATAPROM Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda, reforçando, assim, que o réu, ao prestar

serviços à DATAPROM, utilizou-se da Construtora Colinas para emitir notas fiscais;

b) documento com dados para emissão de nota fiscal da Construtora Colinas LTDA. em favor da DATAPROM EQUIPAMENTOS E SERVIÇOS DE INFORMÁTICA INDUSTRIAL LTDA., no valor de R$ 76.713,15, demonstrando, desse modo, que o demandado, ao prestar serviços para a DATAPROM, utilizou-se da construtora Colinas para emitir as notas fiscais, usando como intermediário Francisco.

c) documento com dados bancários para depósito de valores em favor do denunciado e emissão de notas fiscais, evidenciando que o reclamado recebeu valores da DATAPROM.

Portanto, diante dos depoimentos colhidos e das provas colimadas nos autos do inquérito, restou evidenciado o esquema criminoso engendrado pelos réus **MELQUISEDEQUE CORREA, SIMARA PREVIDI OLANDOSKI, MARIA DO SOCORRO PEREIRA ROCHA PERUFFO e ALEXEI BITTENCOUT RODRIGUES** que de forma consciente e voluntária, e em unidade de desígnios, na forma acima pormenorizada, frustraram o caráter competitivo da Tomara de Preços n° 005/2007, em favor da **EMPRESA DATAPROM**, obtendo, assim, vantagem decorrente desta adjudicação."

14. Verifica-se da peça processual ora transcrita que o MPF denuncia ação concertada entre o Sr. Melquisedeque Correa e a empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda. para fraudar a Tomada de Preços n. 005/2007.

15. Essa constatação está fundamentada nas seguintes evidências: a) o Sr. Melquisedeque Correa consignou no projeto especificações técnicas que restringiram o caráter competitivo do certame, com menção de marcas; b) houve direcionamento do torneio licitatório para a empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda., uma vez que as investigações comprovaram vínculos profissionais entre o Sr. Melquisedeque Correa e a empresa retrocitada; c) os documentos apreendidos na residência e no escritório do Sr. Melquisedeque Correa constituem elementos de prova acerca da existência de ajuste prévio entre o projetista e os proprietários da empresa.

16. Do conjunto fático delineado nos autos pode-se compreender que houve ação combinada entre o arquiteto e a mencionada empresa.

17. Rememora-se que o Sr. Melquisedeque Correa foi contratado pela ATTM para elaborar o projeto do empreendimento que orientou a Tomada de Preços n. 005/2007 (Peça. 1, p. 4). Mediante investigações, foi constatado que o projetista mantinha vínculos profissionais com a empresa vencedora da disputa. Houve, no caso, infração ao art. 9º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993, haja vista que esse dispositivo veda a participação, direta ou indireta, na licitação e na execução de obra ou serviço, do autor do projeto básico ou executivo, seja ele pessoa física ou jurídica.

18. E o § 3º do art. 9º da Lei n. 8.666/1993 esclarece que participação indireta é "a existência de qualquer vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira ou trabalhista entre o autor do projeto, pessoa física ou jurídica, e o licitante ou responsável pelos serviços, fornecimentos e obras, incluindo-se os fornecimentos de bens e serviços a estes necessários."

19. A **ratio juris** da norma é de estabelecer um "impedimento" direcionado a determinadas pessoas no sentido de obstar que participem do torneio licitatório, com o fito de não frustrar a competitividade da disputa. Marçal Justen Filho explica que o projeto delineia os contornos da obra e do serviço. Logo, o autor do projeto tem condições de visualizar, de antemão, os possíveis concorrentes. Nesse contexto, expõe o doutrinador, o autor do projeto poderia ser tentado a excluir ou dificultar o livre acesso a potenciais interessados, a exemplo de configurar o projeto com características apenas executáveis por um licitante específico (**in** Comentários à Lei de Licitações e Contratos. São Paulo: Dialética, 2002, 9ª ed., p. 131).

20. Essa parece ter sido a situação fática encontrada nos autos, uma vez que houve especificação de marcas no edital.

**III**

21. Passo a examinar os itens constantes do edital que restringiram o caráter competitivo do certame.

22. Relativamente às marcas, observa-se que houve consignação nesse sentido em alguns itens, conforme mencionado na ACP, fato que se comprova ao se compulsar a peça 3.

23. Também houve exigência editalícia veiculada na cláusula 7.4, subitem b.2, do instrumento convocatório (peça 3, p. 40) em que se requeria cópia da Carteira de Trabalho e Previdência Social dos interessados como prova de que o licitante possuísse em seu quadro permanente profissionais de nível superior detentores de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes ao objeto da tomada de preços.

24. Sobre a especificação de marcas em editais, é cediço que a Lei n. 8.666/1993 veda essa preferência, conforme seu art. 15, § 7º, inciso I. Vale conferir ainda o verbete da Súmula/TCU n. 270: "Em licitações referentes a compras, inclusive de softwares, é possível a indicação de marca, desde que seja estritamente necessária para atender exigências de padronização e que haja prévia justificação."

25. Nota-se que o magistério jurisprudencial desta Casa de Contas admite a indicação de marcas nos certames em situações excepcionais, com o fim de padronização e de forma motivada, o que não é o caso dos autos.

26. Também é assentada a jurisprudência do Tribunal acerca da desnecessidade de comprovação de que o empregado possua vínculo empregatício com a empresa licitante na fase de habilitação por meio de Carteira de Trabalho e Previdência Social assinada, pois a capacitação técnico-profissional de que trata o art. 30, § 1º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993, pode ser suficientemente provada mediante a existência de contrato de prestação de serviços, regido pela legislação civil comum (ver, entre outros, os Acórdãos ns. 597/2007 e 1.843 ambos do Plenário).

27. Do acervo probatório acostado aos autos observo que as exigências editalícias restringiram a competitividade da disputa, uma vez que uma única empresa apresentou proposta. Como visto no Relatório precedente, apenas a empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda. acorreu à licitação.

28. Outro indicativo de restrição colho das declarações transcritas na ACP, acerca dos depoimentos de algumas empresas fornecidos à Polícia Federal:

**Empresa Farol Sinalização Viária Ltda. (Frederico Eduardo Nogueira - proprietário)**

"...a empresa do declarante não se interessou em participar do certame, haja vista que o produto fabricado pela empresa do declarante não atendia as especificações técnicas previstas no edital licitatório ..."

**Empresa Sinaliza Segurança Viária Ltda. (Andréia Alves de Lima - encarregada jurídica)**

"...a declarante neste ato apresenta como cláusula restritiva para a não-participação do presente processo licitatório e a devida retirada [do edital] o que consta no item de número 7.4-Qualificação técnica, alínea b.1.2 que versa sobre a apresentação dos respectivos atestados de qualificação técnica que são condições habilitatórias..."

29. Observa-se que a empresa Sinaliza Segurança Viária Ltda. aponta como restritivo justamente o subitem 7.4 da qualificação técnica (b.2 do edital), quesito já impugnado alhures.

30. Diante desse contexto, entendo que houve, na espécie, redução indevida da competitividade da disputa.

IV

31. Passo a examinar as falhas constatadas pela unidade técnica quando da inspeção. Rememoram-se: a) descumprimento de cláusulas contratuais, relativamente à subcontratação não autorizada e ao não recebimento formal do objeto do contrato; b) ausência de designação formal de fiscal do contrato; c) não vinculação do contrato ao instrumento convocatório, com indícios de direcionamento.

32. Essas ocorrências estão consignadas no Relatório de Inspeção (peça 67), com os seguintes registros:

a) **subcontratação não autorizada**: a empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda. subcontratou parte dos serviços com a empresa Construtora Colinas Ltda., conforme se verifica em ajuste assinado em 25/03/2008 (peça 6, p. 201-211) e nota fiscal emitida pela empresa subcontratada, em 02/12/2008, à Dataprom (peça 6, p 44); não consta no processo qualquer documento da Administração Municipal que autorize essa subcontratação;

b) **não recebimento formal do objeto do contrato**: os subitens 12.1 e 12.6 do Contrato n.14/2008 previam, respectivamente, o recebimento provisório e definitivo do objeto da avença, todavia não há documento algum no processo relativo ao recebimento dos serviços ajustados;

c) **ausência de designação de fiscal do contrato**: não há ato de designação do representante da Administração responsável pelo acompanhamento e fiscalização da execução do Contrato n. 14/2008, tampouco há documento com anotações de ocorrências relacionadas à execução da avença;

d) **não vinculação do contrato ao instrumento convocatório, com indícios de direcionamento**: consta no edital da Tomada de Preços n. 005/2007 regras indicando o percentual a ser retido em garantia, as modalidades e o prazo para o resgate da caução de garantia de execução do contrato (peça 60, p. 39); no entanto, não há menção de exigência dessas condições no Contrato n. 14/2008, uma vez que foi suprimida, na formalização do ajuste, essa cláusula de garantia; a "supressão de cláusula essencial do contrato denota, com clareza, a intenção da Administração de beneficiar determinada empresa a ser contratada."

33. A unidade técnica analisou essas falhas com a proposta de dar ciência ao Município de Palmas/TO em relação às alíneas **a**, **b** e **c** acima, e de promover a audiência dos Srs. Marcos de Souza Costa, Presidente da ATTM, e Jânio Washington Barbosa da Cunha, Secretário Municipal de Infraestrutura à época, em face da ocorrência descrita na alínea **d**.

34. Segundo a Secex/TO, a supressão da cláusula de garantia do Contrato n. 14/2008 (ocorrência da alínea **d**) fere o principio da vinculação ao instrumento convocatório da licitação, bem como restringe o caráter competitivo do certame, com indícios de direcionamento da Tomada de Preços n. 005/2007 à Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda.

35. Realizada a audiência os responsáveis trouxeram aos autos, em essência, os seguintes elementos de defesa: a) o contrato foi elaborado exclusivamente pela Procuradoria-Geral do Município; b) a omissão não causou prejuízo ao erário, uma vez que os serviços foram concluídos; c) trata-se de uma falha formal. A unidade técnica sugere o não acolhimento dessas razões de justificativa.

36. Creio que a ocorrência de não especificar a cláusula de garantia no Contrato n. 14/2008 pode ser considerada uma falha formal como aduzem os agentes municipais instados a se manifestar nos autos. De mais a mais, essa lacuna não comprometeu o prosseguimento do contrato, porquanto a empresa vencedora do ajuste cumpriu o que fora acordado executando o objeto da avença, o que foi constatado pela unidade técnica por meio de inspeção **in loco**. Dessa forma, não foi necessário utilizar a garantia. Por fim, entendo que essa omissão, por si só, não caracteriza uma prova inequívoca de direcionamento do certame ou de benefício para empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda..

**V**

37. Passo ao exame das responsabilidades dos agentes e da sociedade empresária arrolados nos autos acerca do conluio.

38. Os registros constantes na ACP parecem reunir indícios suficientes de que houve uma ação ajustada por parte do Sr. Melquisedeque Correa e da empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda. para beneficiar esta mediante a inserção de cláusulas restritivas inseridas no edital. Essas cláusulas, segundo a ACP, favoreceram a empresa retrocitada a sagrar-se vencedora do certame.

39. Ocorre que, compulsando os elementos trazidos aos autos, não vislumbro a participação dos integrantes da Administração Municipal no concluio. Não há no processo indícios de que os agentes municipais tinham conhecimento do envolvimento do autor do projeto (Sr. Melquisedeque Correa)

com a empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda.. Ao revés, creio que a responsabilidade dos agentes deve ser limitada às cláusulas restritivas do edital, ponto que será esclarecido adiante.

40. Tanto é que a ACP apresenta no pólo passivo da demanda somente o Sr. Melquisedeque Correa, a empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda. e seus sócios. Sequer há menção a qualquer agente municipal no alinhamento de ações para fraudar a lisura do torneio licitatório.

41. Aliás, os indícios de conluio só vieram à tona por meio de investigações da Polícia Federal que revelaram vínculos profissionais entre o Sr. Melquisedeque Correa e a empresa retrocitada, ante os documentos apreendidos na residência e no escritório do projetista.

42. Esse contexto parecia desconhecido pelos gestores municipais, razão pela qual creio que os agentes não tinham o “domínio do fato” no que se refere ao conluio delineado nos autos e portanto não devem responder por essa irregularidade.

43. Com essa intelecção deixo de acolher a proposta da unidade técnica de inabilitar para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública os Srs. Marcos de Souza Costa, Presidente da ATTM, e Jânio Washington Barbosa da Cunha, Secretário Municipal de Infraestrutura, porquanto não há nos autos indícios de participação desses agentes no conluio para favorecer a licitante vencedora da Tomada de Preços n. 005/2007.

44. Fixada a premissa de que a prática do conluio seria restrita às ações do Sr. Melquisedeque Correa, da empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda. e de seus sócios, examino os elementos de defesa trazidos aos autos por esses responsáveis.

45. A empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda. e seus sócios alegaram em essência que: a) as outras empresas que retiraram as cópias do edital não apresentaram proposta em razão da distância, mão de obra e até falta de capacidade técnica; b) a conclusão do Ministério Público Federal de que houve conluio é inverídica e equivocada; c) o Sr. Alexei Bitencourt Rodrigues, sócio falecido, era quem cuidava das questões contratuais e comerciais empresa.

46. Sobre a assertiva de que outras empresas não ofereceram propostas na licitação por conta de distância, mão de obra e falta de capacidade técnica, vale relembrar a constatação já firmada alhures de que a Tomada de Preços n. 005/2007 contemplou cláusulas restritivas de competitividade, a saber: preferência por marcas e qualificação técnica em que se requeria cópia da Carteira de Trabalho e Previdência Social dos interessados como prova de que o licitante possuísse em seu quadro permanente profissionais de nível superior.

47. Ademais, as empresas Farol Sinalização Viária Ltda. e Sinaliza Segurança Viária Ltda. apontaram como motivo de não participação no certame as exigências editalícias insculpidas no instrumento convocatório, conforme reproduzido acima (item 28).

48. Acerca do conluio, as transcrições de trecho da Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa levam à conclusão de alinhamento de condutas para favorecimento da empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda.

49. Sobre a afirmação de que o sócio falecido era quem cuidava das questões contratuais e comerciais da empresa, em que a sociedade empresária busca transmitir a responsabilidade a quem não está mais entre nós, vale ressaltar mais um trecho da ACP:

“Consoante se verifica nos documentos acostados às fls. 359 e 416 do Apenso II, volume II, todos os sócios da Empresa DATAPROM tinham poder de gestão do negócio, participando ativamente das decisões da empresa.

(...)

Frise-se que, no caso em tela, as sócias SIMARA PREVIDI OLANDOSKI e MARIA DO SOCORRO PERREIRA ROCHA PERUFFO, assinaram o documento intitulado ‘DECLARAÇÃO DE INEXISTÊNCIA DE FATOS SUPERVENIENTES IMPEDITIVOS DA HABILITAÇÃO’ relativo à Tomada de preços n. 005/2007, fato que evidencia a participação das denunciadas no delito narrado.”

50. Como se percebe, não há como direcionar a responsabilidade pela irregularidade em foco (conluio) somente ao sócio falecido.

51. As razões de justificativa trazidas ao conhecimento desta Casa de Contas pelo Sr. Melquisedeque Correa podem ser assim resumidas: a) alega que era responsável somente pelo projeto executivo e que nele não inseriu cláusulas restritivas, obedecendo ao projeto já existente de autoria da Prefeitura; b) afirma que seu vínculo com a empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda. somente ocorreu em 2008 e a licitação ora impugnada é de 2007.

52. A assertiva do defendente de que era responsável somente pelo projeto executivo vai de encontro às provas acostadas aos autos. Observa-se que a Tomada de Preços n. 005/2007 teve como fundamento para licitar projeto elaborado pelo Sr. Melquisedeque Corrêa (peça 4, p. 84-88).

53. Esse projeto conta com o Descritivo Técnico de Equipamentos e **Softwares** relativo à implantação de semáforos veiculares e para pedestres nas avenidas JK e Teotônio Segurado, peça que serviu de base para a licitação em exame (peça 4, p. 119-147). Ademais, o "projeto existente de autoria da Prefeitura" mencionado pelo Sr. Melquisedeque Corrêa não foi apresentado pelo arquiteto como elemento de prova a subsidiar suas justificativas.

54. Sobre a assertiva de que seu vínculo com a empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda. (em 2008) ocorrera após a deflagração do torneio licitatório (em 2007), novamente essa afirmação não resiste à análise das provas coligidas ao presente processo, pois a documentação apreendida pela Polícia Federal revelou, entre outros elementos de comprovação, planilha orçamentária com data base de novembro de 2006 grafadas – na planilha e em letra de forma manuscrita – com o nome "Dataprom" (peça 6, p. 37-41). Parece claro o liame entre o defendente e a empresa.

55. Vale mencionar ainda **e-mail** de autoria do Sr. Melquisedeque Correa orientando a Construtora Colinas Ltda. sobre a forma de preenchimento de nota fiscal no valor de R$ 76.713,15 em favor da empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda. (peça 6, p. 45-47).

56. Como se nota, tanto as razões de justificativa oferecidas pela empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda., seus sócios e pelo Sr. Melquisedeque Correa não devem prosperar.

57. Nesse contexto, acolho a proposta da unidade técnica de apenar o Sr. Melquisedeque Correa com a inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal, por um período de cinco anos, acrescentando que deve ser desconsiderada a personalidade jurídica da empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda. para estender a pena de inabilitação, por igual período, às sócias da empresa precitada, Sras. Silmara Previdi Olandoski e Maria do Socorro Pereira Rocha Peruffo (exceto ao Sr. Alexei Bittencourt Rodrigues, sócio falecido). Concordo ainda em declarar a inidoneidade da empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda. para licitar com a Administração Pública Federal por um prazo de cinco anos.

58. Deixo de aplicar a multa do art. 58 da Lei n. 8.443/1992 à empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda., ao Sr. Melquisedeque Correa e às sócias da empresa, porquanto essa multa destina-se a responsáveis gestores de recursos públicos, conforme a jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo dos Acórdãos ns. 1.190/2009 e 2.788/2010 ambos do Plenário.

<u>Acórdão n. 1.190/2009 – Plenário</u>

"Ressalvo, porém, na linha de argumentação esposada pelo Ministério Público junto a esta Corte, que não há condição de punibilidade da empresa KC Empreendimentos Associados com supedâneo no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1993, pois esse dispositivo legal refere-se à prática de atos de grave infração à norma legal a cargo de gestores públicos, conforme entendimento que vem se firmando nos Acórdãos 459/2004, 58/2005, 683/2006, 548/2007 e 1012/2007, todos do Plenário, e Acórdãos 689/2003, 964/2003 e 1.318/2007, todos da 2ª Câmara."

Acórdão n. 2.788/2010 – Plenário

"A jurisprudência do Tribunal é pacífica no sentido de que a multa, prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, não é aplicável a empresas que fraudam certame licitatório. O art. 46 da LO/TCU impõe somente a declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública Federal, a não ser, evidentemente, que o licitante fraudador seja arrolado, nos termos do inciso I do art. 12 da referida lei, solidariamente a gestores públicos para responder por danos/prejuízos causados ao ente público, o que não ocorreu (acórdãos 689/2003-2ªC, 459/2004-P, 58/2005-P, 683/2006-P, 873/2007-P, 934/2007-P, 1264/2007-P, 339/2008-P)."

VI

59. Verifico a responsabilidade dos agentes municipais pelas cláusulas restritivas veiculadas na Tomada de Preços n. 005/2007.

60. No certame em análise, houve restrição indevida à competitividade, pois, além da preferência por marcas, a qualificação técnica exigida no torneio licitatório mostrou-se excessiva, conforme já mencionado alhures. Contribuem para essa interpretação o fato de que várias empresas retiraram o edital, mas somente uma ofereceu proposta (Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda.). Há ainda declarações dos representantes das empresas Farol Sinalização Viária Ltda. e Sinaliza Segurança Viária Ltda. que apontam como razão da não apresentação de propostas a existência de itens restritivos no instrumento convocatório da disputa.

61. Instado a se manifestar nos autos, o Sr. Gilberto Turcato de Oliveira esclarece que não era o Presidente da comissão de licitação, mas sim o primeiro membro, conforme o Decreto Municipal n. 262/2006. Assevera que esse decreto não o conferia a atribuição de substituir o Presidente, mas somente de representá-lo.

62. Ocorre que responsável assumiu a presidência da comissão e assinou todos os atos referentes à Tomada de Preços n. 005/2007.

63. Para melhor esclarecer a questão, transcrevo trecho da instrução elaborada pela Secex/TO que bem demonstra a condução do certame pelo Sr. Gilberto Turcato de Oliveira (peça 92):

"33.1. (peça 49, p 3-4) a Agência de Transito, transportes e Mobilidade – ATTM elaborou todas as planilhas, cronogramas, projetos, inclusive o Edital na forma de minuta e enviou à Procuradoria para emitir parecer e posterior encaminhamento à Comissão Permanente de Licitação;

33.2. (peça 49, p. 4) somente a partir daí, a CPL tomou ciência do referido processo administrativo;

33.3. (peça 49, p. 4) na ausência da Presidente da Comissão Permanente de Licitação, o 1º membro Sr. Gilberto Turcato de Oliveira assinou o Edital e o disponibilizou para cópias;

33.4. (peça 49, p. 5) o processo retornou ao órgão interessado o qual emitiu memorando ao Sr. Gilberto Turcato de Oliveira, alertando sobre a indicação de marcas em alguns itens. O certame foi anulado pela Presidente, Sra. Kenya Tavares Duailibe, tendo sido publicada a sua anulação em 8-10-2007;

33.5. (peça 49, p 5) no dia 10.10.2007 o Sr. Gilberto Turcato de Oliveira enviou cópia da nulidade do certame ao TCE-TO;

33.6. (peça 49, p. 5-6) novamente, após os procedimentos iniciais, o Sr. Gilberto Turcato de Oliveira assinou Edital, publicado em 12.11.2007, e presidiu a sessão de 5.12.2007, tendo em vista que a presidente, mais uma vez, não se fez presente;

33.7. (peça 49, p. 7) o Sr. Gilberto Turcato de Oliveira assumiu novamente a presidência da CPL, em vista da ausência da titular, para presidir a segunda sessão de abertura das propostas.

34. É notória, portanto, a condução do processo licitatório Tomada de Preços n. 005/2007 pelo Sr. Gilberto. Assinou o edital eivado de vícios e presidiu as sessões, entre outros atos acima descritos. Frise-se que a Assessoria de captação de recursos da ATTM se reporta a ele como o Presidente da CPL, em memorando n. 023/2007, solicitando prorrogação do prazo da Tomada de Preços, tendo em

vista a necessidade de alteração da planilha, por haver especificação de marcas de alguns de seus itens (peça 4, p. 188).”

64. De ressaltar que o Sr. Gilberto Turcato de Oliveira estava ciente dos vícios constantes do edital, uma vez que, conforme consta da ACP, declarou à Polícia Federal que chegou a estranhar as especificações técnicas descritas no projeto (peça 1, p. 9-10).

65. Ora, considerando essa situação fática o responsável poderia registrar em ata sua posição individual divergente à guisa fundamentada, conforme prescreve o § 3º do art. 51 da Lei n. 8.666/1993. Marçal Justen Filho esclarece que, nesses casos, “se o sujeito, por negligência, manifesta sua concordância com ato viciado, torna-se responsável pelas conseqüências” (**in** Comentários à Lei de Licitações e Contratos. São Paulo: Dialética, 2002, 9ª ed., p. 452).

66. Sobre a alegação de que não poderia substituir, mas somente representar a presidente da comissão de licitação, entendo ser algo irrelevante, porquanto quem conduziu o certame de fato foi o Sr. Gilberto Turcato de Oliveira, razão pela qual deve ser aplicada a multa do art. 58, inc. II, da Lei n. 8.443/1992 a esse responsável.

67. Deixo, no entanto, de inabilitá-lo para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública Federal, porque não há elementos nos autos baseados em provas inequívocas de que esse responsável estava em alinho de ações com os conluiados acima mencionados.

68. Por fim, sobre a proposta da unidade técnica de dar ciência acerca das falhas encontradas na inspeção creio mais adequado ao caso dos autos determinar para que nas futuras licitações custeadas com recursos federais não cometa irregularidades dessa natureza.

69. Acrescento ao rol as seguintes determinações: a) observe o dispositivo legal constante do art. 9°, inciso I, da Lei n. 8.666/1993, que veda a participação, direta ou indireta, na licitação e na execução de obra ou serviço, do autor do projeto básico ou executivo, seja ele pessoa física ou jurídica; b) abstenha-se de exigir comprovação de que o empregado possua vínculo empregatício com a empresa licitante na fase de habilitação por meio de Carteira de Trabalho e Previdência Social assinada, bastando a existência de contrato de prestação de serviços, regido pela legislação civil comum.

Ante o exposto, voto por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 1975/2013 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-029.026/2011-3.
2. Grupo: II; Classe de Assunto: VII – Representação.
*3. Interessado: Advocacia-Geral da União.*
4. Entidade: Município de Palmas/TO.
*5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.*
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/TO.
8. Advogado constituído nos autos: Carlos Antônio do Nascimento, OAB/TO n. 1.555; Airton Peasson, OAB/PR n. 20.391.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos da Representação formulada pela Advocacia-Geral da União, acerca de supostas irregularidades ocorridas na condução da Tomada de Preços n. 005/2007 pelo Município de Palmas/TO.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, conhecer desta Representação, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. aplicar ao Sr. Gilberto Turcato de Oliveira, CPF 648.107.040-68, a multa do art. 58, inciso

II, da Lei n. 8.443/1992, no valor de R$ 5.000,00 (cinco mil reais), fixando-lhe o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente Acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. nos termos do art. 28, inciso II, da Lei n. 8.443/1992, autorizar, desde logo, a cobrança judicial da dívida a que se refere o subitem anterior, caso não atendida a notificação;

9.4. com fundamento no art. 60 da Lei n. 8.443/1992, declarar o Sr. Melquisedeque Correa, CPF 689.713.201-25, e as Sras. Silmara Previdi Olandoski, CPF 429.140.359-34, e Maria do Socorro Pereira Rocha Peruffo, CPF 320.913.709-91, inabilitados para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública Federal pelo período de 05 (cinco) anos, a contar da data de publicação deste Acórdão;

9.5. declarar a inidoneidade da empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda., CNPJ 80.590.045/0001-00, para licitar com a Administração Pública Federal pelo prazo de 05 (cinco) anos, nos termos do art. 46 da Lei n. 8.443/1992;

9.6. determinar ao Município de Palmas/TO que nas próximas licitações e contratos delas decorrentes custeados com recursos federais:

9.6.1. designe formalmente o representante da administração para acompanhar e fiscalizar a execução de avenças, bem como o seu substituto se for o caso, nos termos do disposto no art. 67, **caput**, da Lei n. 8.666/1993;

9.6.2. somente admita a subcontratação parcial da obra, serviço ou fornecimento quando prevista no edital e no contrato, estando neles estabelecidos os limites admissíveis, em cada caso, pela Administração, nos termos do art. 72 da Lei n. 8.666/1993;

9.6.3. não permita a participação, direta ou indiretamente, na licitação ou na execução de obra ou serviço e do fornecimento de bens a eles necessários, do autor do projeto básico ou executivo seja pessoa física seja jurídica, conforme vedação expressa do art. 9º, inciso I, da Lei n. 8.666/1993;

9.6.4. não exija comprovação de que o empregado possua vínculo empregatício com a empresa licitante na fase de habilitação por meio de Carteira de Trabalho e Previdência Social assinada, bastando para tanto a existência de contrato de prestação de serviços, nos termos dos Acórdãos ns. 597/2007 e 1.843, ambos do Plenário;

9.7. encaminhar cópia deste Acórdão, do Relatório e do Voto que o sustentam, à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria da República no Estado de Tocantins, com vistas a subsidiar a Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa impetrada pelo Ministério Público Federal (Processo n. 0004999-46.2011.4.01.4300);

9.8. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, após o seu trânsito em julgado, à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão para as providências necessárias à atualização do registro da empresa Dataprom Equipamentos e Serviços de Informática Industrial Ltda. no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores – Sicaf;

9.9. determinar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que, no prazo de 30 (trinta) dias, informe ao Tribunal acerca das medidas adotadas com vistas ao cumprimento do subitem 9.8 retro;

9.10. arquivar estes autos.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1975-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE IV – Plenário
TC 015.406/2009-6
Natureza: Prestação de Contas de 2008.
Unidade: Serviço Social da Indústria – Departamento Regional em Goiás – Sesi/GO.
Responsáveis: Daniel Viana (CPF 002.482.231-00), Humberto Tannús Junior (CPF 167.058.231-00), Instituto Euvaldo Lodi (CNPJ 01.647.296/0001-08), Ismael Gonçalves Numes (CPF 348.826.696-68), Ivan da Glória Teixeira (CPF 160.156.571-20), Jair Antonio Meneguelli (CPF 326.768.838-87), Nalva Oliveira Resende (CPF 301.830.571-04), Orizomar Araújo Siqueira (CPF 040.148.041-00), Paulo Afonso Ferreira (CPF 117.159.951-04), Paulo Vargas (CPF 037.237.201-53), Pedro Alves de Oliveira (CPF 021.568.811-20), Samuel Alves Silva (CPF 278.423.121-68), Waldyr O Dwyer (CPF 003.046.201-06) e Wilson de Oliveira (CPF 095.954.731-20).
Advogado: não há.

SUMÁRIO: PRESTAÇÃO DE CONTAS. INCIDENTE DE UNIFORMIZAÇÃO DE JURISPRUDÊNCIA. ALTERAÇÃO DOS REGULAMENTOS DE LICITAÇÕES E CONTRATOS DOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS, PARA PREVER A NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE REGULARIDADE FISCAL NAS CONTRATAÇÕES EFETIVADAS POR MEIO DE DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO, NOTADAMENTE NOS CASOS DE DISPENSA FUNDAMENTADA NOS INCISOS I E II DO ART. 24 DA LEI 8.666/1993. CONTROVÉRSIA DEMONSTRADA. CONHECIMENTO DA PRELIMINAR. ADOÇÃO DO RITO PREVISTO NO ART. 91 DO REGIMENTO INTERNO. CONSTITUIÇÃO DE ANEXO AOS AUTOS PRINCIPAIS.

**RELATÓRIO**

Adoto como relatório o parecer do representante do Ministério Público junto ao TCU, procurador Júlio Marcelo de Oliveira (fls. 501/521), a seguir transcrito:

"Trata-se de prestação de contas do Serviço Social da Indústria – Departamento Regional de Goiás – Sesi/GO, relativa ao exercício de 2008.

Após instrução inicial (fls. 165/9 e 173, v. p.), a Secex/GO promoveu as audiências dos responsáveis pelo Sesi/GO à época dos fatos, srs. Paulo Afonso Pereira, Diretor Regional, e Paulo Vargas, Superintendente Regional, a respeito de irregularidades apontadas no Relatório de Auditoria de Gestão da Controladoria Geral da União - CGU (fls. 108/57, v. p.), por meio dos Ofícios Secex/GO 134 e 135/2010 (fls. 174/7, v. p.). Promoveu, outrossim, diligência à entidade, para que apresentasse a relação discriminada por data dos repasses financeiros ao Instituto Euvaldo Lodi ocorridos durante o exercício de 2008, bem como a documentação necessária à comprovação da aplicação desses recursos (termos de convênio e aditivos, prestação de contas, extratos bancários, comprovantes das despesas realizadas, projetos desenvolvidos e respectivos planos de trabalho).

Os gestores tomaram ciência dos aludidos ofícios e apresentaram razões de justificativa (fls. 182/91, v. p., e 287, v. 1). A entidade, por sua vez, forneceu resposta à diligência que lhe foi encaminhada (fls. 192/286, v. p./1).

Em nova instrução (fls. 288/91 e 295, v. 1), além de analisar as justificativas apresentadas, a unidade técnica, à vista das informações colhidas em diligência, houve por bem propor a citação solidária dos srs. Paulo Afonso Ferreira e Paulo Vargas e do Instituto Euvaldo Lodi de Goiás - IEL/GO, em razão da falta de comprovação da boa e regular aplicação dos recursos transferidos ao IEL/GO durante o exercício de 2008, bem como do sr. Jair Antônio Meneguelli, Presidente do Conselho Nacional do Sesi, em razão de corroborar norma que dava suporte às referidas transferências, para apresentarem alegações de defesa e/ou recolherem, aos cofres

do Sesi/GO, as seguintes quantias:

| *Valor histórico (R$)* | *Data de ocorrência* |
|---|---|
| R$ 24.555,64 | 30.01.2008 |
| R$ 17.543,65 | 31.01.2008 |
| R$ 18.402,57 | 29.02.2008 |
| R$ 24.600,02 | 03.03.2008 |
| R$ 17.088,67 | 31.03.2008 |
| R$ 25.321,50 | 01.04.2008 |
| R$ 43.091,66 | 30.04.2008 |
| R$ 43.574,55 | 02.06.2008 |
| R$ 18.878,06 | 30.06.2008 |
| R$ 28.256,52 | 01.07.2008 |
| R$ 18.032,31 | 31.07.2008 |
| R$ 19.394,62 | 29.08.2008 |
| R$ 29.407,83 | 10.09.2008 |
| R$ 18.303,77 | 30.09.2008 |
| R$ 31.721,60 | 16.10.2008 |
| R$ 18.754,62 | 31.10.2008 |
| R$ 30.167,49 | 03.11.2008 |
| R$ 19.829,79 | 28.11.2008 |
| R$ 30.795,29 | 19.12.2008 |
| R$ 62.779,20 | 30.12.2008 |

As citações foram efetivadas mediante os Ofícios Secex/GO 587 a 590/2010 (fls. 297/308, v. 1). O sr. Jair Meneguelli (fls. 313/416, v. 1/2) e os srs. Paulo Afonso Ferreira, Paulo Vargas e Paulo Galeno Paranhos (este último, Superintendente do IEL/GO), conjuntamente (fls. 417/97, v. 2), apresentaram alegações de defesa.

Em sua instrução final (fls. 498/500, v. 1), a unidade técnica propôs:

"i - excluir da presente relação processual o Instituto Euvaldo Lodi e o sr. Jair Antônio Meneguelli;

ii - julgar as contas dos srs. Paulo Afonso Ferreira e Paulo Vargas regulares com ressalva, dando-se-lhes quitação (art. 16, II, e 18 da Lei 8.443/1992);

iii - alertar o Sesi/GO de que descumprimento de determinação prolatada por esta Corte, particularmente a que se consubstancia no item 9.3.6 do Acórdão 338/2007 – Primeira Câmara, poderá resultar no julgamento de irregularidade das contas, conforme dispõe o art. 16, § 1º, da Lei 8.443/1992;

iv - arquivar os presentes autos."

**II**

Seguem-se considerações sobre cada um dos itens questionados dos responsáveis em audiência.

*"a) reincidência no descumprimento de determinação desta Corte (Acórdão 338/2007 - 1ª Câmara, item 9.3.6), por não estar sendo exigida a apresentação da documentação relativa à regularidade com a Seguridade Social nos casos de dispensa de licitação (art. 16, III, § 1º, da Lei 8.443/1992);"*

Responsáveis: Paulo Afonso Ferreira (Of. Secex/GO 134/2010) & Paulo Vargas (Of. Secex/GO 135/2010; justificativas: fls. 182/91, v. p.; 287, v. 1):

Entre as justificativas dos responsáveis, destacam-se as seguintes:

a) desde a edição do Acórdão 338/2007, as aquisições e contratações do Sesi têm sido precedidas de certidões negativas para com a Seguridade Social, exceto quando os valores das transações se apresentam diminutos; referidas contratações são de pequena monta e agregar-lhes exigências burocráticas seria afrontar os princípios da eficiência e da proporcionalidade, como reconheceu o próprio TCU, no Acórdão 2.616/2008 -

Plenário, em que decidiu que não é exigida a comprovação de regularidade fiscal nas contratações por meio de dispensa de licitação fundamentada nos incisos I e II do art. 24 da Lei 8.666/1993;

b) a obrigatoriedade de apresentação de documentação relativa à regularidade com a Seguridade Social, conforme disposto no art. 195, § 3°, da Constituição Federal, é dirigida à Administração Pública, que o Sesi, como serviço social autônomo, não integra; portanto, o Sesi a ela não se submete;

c) o Sesi observa suas normas internas sobre esse tema, que não estabelecem a exigência da comprovação da regularidade fiscal nos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação (cf. art. 11 do respectivo Regulamento de Licitações e Contratos - RLC);

d) de acordo com o Acórdão 457/2005 - 2ª Câmara, o TCU tem posições conflitantes sobre a extensão da exigência da regularidade fiscal: no Acórdão 3.016/2003 - 1ª Câmara (TC-010.887/2002-6), afirmou-se ser necessário apresentar a documentação comprobatória também nos casos de dispensa e inexigibilidade; já no Acórdão 1.287/2004 - Plenário (TC-007.342/1999-3), afirmou-se que tal necessidade só se impunha nos casos de licitação;

e) a alteração do art. 12, parágrafo único, do RLC do Sesi e de outros serviços sociais autônomos, por meio do Ato *ad Referendum* 1/2006, cumpriu a determinação do Acórdão 457/2005 - 2ª Câmara, pois, ao não estender a exigência de regularidade fiscal aos casos de dispensa e inexigibilidade, apoiou-se no Acórdão 1.287/2004 - Plenário;

f) a matéria está sendo apreciada no TC 004.645/2001-1, sob a relatoria do Min. Auditor André Luís de Carvalho, em que foi inclusive promovida a audiência de todas as entidades do Sistema "S"; diante disto, sugere-se seu sobrestamento, até que seja decidida e pacificada no âmbito do referido processo.

Sobre a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal nas contratações realizadas pela entidade, o Regulamento de Licitações e Contratos do Sesi, aprovado pelo Ato *ad Referendum* 1/2006, de 21.2.2006, assim dispõe:

"Art. 11. (...)

Parágrafo único. Nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade poderá ser exigida a comprovação de regularidade fiscal, que será obrigatória quando o valor da contratação for igual ou superior àqueles previstos nos incisos I, 'c', e II, 'c', do artigo 6º deste Regulamento.

Art. 12. Para a habilitação nas licitações poderá, observado o disposto no parágrafo único, ser exigida dos interessados, no todo ou em parte, conforme se estabelecer no instrumento convocatório, documentação relativa a:

(...)

IV - regularidade fiscal:

(...)

c) prova de regularidade para com a fazenda federal, estadual e municipal do domicílio ou sede do licitante, na forma da lei;

d) prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço, no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

Parágrafo único. A documentação a que se refere o inciso IV deverá ser exigida, exceto nos casos de concurso, leilão e concorrência para alienação de bens."

"Art. 6º. São limites para as dispensas e para as modalidades de licitação:

I - para obras e serviços de engenharia: (...) c) - concorrência - acima de R$ 600.000,00 (seiscentos mil reais).

II - para compras e demais serviços: (...) c) - concorrência - acima de R$ 225.000,00 (duzentos e vinte e cinco mil reais)."

Tomado isoladamente, o art. 12 poderia dar a entender que a apresentação de documentação relativa à regularidade fiscal é obrigatória também nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade, já que não as excepciona, mas somente os casos de concurso, leilão e concorrência para alienação de bens. No entanto, o art. 11 deixa claro que, naquelas hipóteses, a comprovação da regularidade fiscal só é exigida quando o valor da contratação for superior aos da modalidade de concorrência, definidos no art. 6º.

Ao deixar de exigir a referida documentação, portanto, o Sesi/GO realmente está dando cumprimento a seu regulamento interno. Ocorre que, por meio do Acórdão 338/2007- 1ª Câmara, proferido no julgamento das

contas do exercício de 2004 da entidade, esta Corte de Contas lhe determinara que:

"9.3.6. estenda a exigência de apresentação da documentação relativa à regularidade com a Seguridade Social a todas as modalidades de licitação, inclusive em situações de contratação direta mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 195, § 3º, da Constituição Federal, da Decisão 705/1994 – TCU – Plenário e da Decisão 10/2002 – TCU – 1ª Câmara;"

Ora, alertada por esta Corte a dar cumprimento ao art. 195 da Constituição Federal, a entidade não pode esquivar-se de fazê-lo a pretexto de observar norma de hierarquia incomparavelmente inferior, como seu regulamento de licitações. A competência desta Corte sobre a matéria, lembre-se, também é de estirpe constitucional, derivada do art. 70 da Lei Magna.

Não existe a alegada discordância jurisprudencial nesta Corte, entre os Acórdãos 3.016/2003 - 1ª Câmara e 1.287/2004 - Plenário. É fato que, enquanto o primeiro determinara que "a apresentação da documentação relativa à regularidade com a Seguridade Social seja exigida em todas as modalidades de licitação para contratação de obras, serviços ou fornecimento de bens, assim como em situações de contratação com dispensa ou inexigibilidade de licitação", o segundo limitara-se a exigir a "comprovação de regularidade fiscal nas licitações efetuadas pela entidade", tratando, ainda, de excetuar os "casos de concurso, leilão e concorrência para alienação de bens".

Porém, segundo esclarece, com precisão, o Acórdão 2.097/2010 - 2ª Câmara, da relatoria do eminente Ministro Benjamin Zymler (com grifos acrescidos):

"11. Esta Corte de Contas já se manifestou em diversas ocasiões sobre o tema, deixando assente o entendimento no sentido de que a apresentação de documentação comprobatória da regularidade fiscal e de seguridade social é exigência obrigatória nas licitações públicas, alcançando, inclusive, os casos de contratação de obra, serviço ou fornecimento por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação, que se aplica, também, às entidades do Sistema 'S'. Vale destacar a Decisão 705/1994-Plenário e os Acórdãos 4.104/2009 - 1ª Câmara, 3.941/2009 - 1ª Câmara, 3.141/2008 - 1ª Câmara, 3.624/2007 - 1ª Câmara, 457/2005 - 2ª Câmara, 1.126/2003 - 1ª Câmara e **3.016/2003 - 1ª Câmara**.

12. Oportuno registrar que, por meio do subitem 9.2 do Acórdão 457/2005 - 2ª Câmara, prolatado na Sessão de 29.3.2005, foi determinado aos Conselhos Nacionais do Sescoop, Senac, Senai, Senat, Sesi e Sest, bem como aos Conselhos Deliberativos do Sebrae, Senar e da Apex-Brasil, que promovessem a devida alteração em seus respectivos Regulamentos de Licitações e Contratos, a fim de adequá-los ao princípio constitucional da igualdade, ínsito no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, no que concerne à exigência da comprovação de regularidade fiscal nas licitações efetuadas pelas entidades, exceto nos casos de concurso, leilão e concorrência para alienação de bens [exatamente a mesma orientação preconizada pelo **Acórdão 1.287/2004**].

13. Por esta decisão, vê-se que este Tribunal modificou seu entendimento, não exigindo mais a comprovação de regularidade fiscal para todas as hipóteses de licitação, pois excepcionou as seguintes modalidades: concurso, leilão e concorrência para alienação de bens.

14. Todavia, este novo entendimento não desnatura a necessidade, que já havia sido fixada *exempli gratia* pelos Acórdãos acima citados, de que seja apresentada aos entes componentes do Sistema 'S', nos casos de dispensa e de inexigibilidade de licitação, a documentação referente à regularidade fiscal dos contratados diretamente."

Isto é, exigir comprovação de regularidade fiscal nas licitações efetuadas pela entidade, como fez o Acórdão 1.287/2004, não significa, em absoluto, dispensar esta exigência nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade. Não há nenhuma contradição, portanto, no fato de o Acórdão 3.016/2003 - 1ª Câmara haver estendido a referida exigência a estas hipóteses.

De outra parte, não pode a entidade pretender fundar seus procedimentos exclusivamente no Acórdão 1.287/2004 - Plenário, sem levar em conta o disposto em outros acórdãos, como o 3.016/2003 - 1ª Câmara.

A jurisprudência desta Corte também já demonstrou, à exaustão, a aplicabilidade do art. 195, § 3º, da Constituição Federal aos serviços sociais autônomos. Segundo expresso no voto do Exm.º Ministro Relator do já citado Acórdão 2.097/2010 - Segunda Câmara:

"5. A determinação que ora se busca impugnar decorre de preceito constitucional, ao qual estão adstritos

todos os Serviços Sociais Autônomos. Segundo dispõe o § 3º do artigo 195 da Constituição Federal, 'a pessoa jurídica em débito com o Sistema da Seguridade Social, como estabelecido em lei, não poderá contratar com o Poder Público nem dele receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios'.

6. Como é cediço, os Serviços Sociais Autônomos, apesar de não integrarem a Administração Indireta, devem seguir os princípios constitucionais gerais relativos à Administração Pública, pois, embora as entidades do 'Sistema S' sejam dotadas de personalidade jurídica de direito privado, são entes que prestam serviços de interesse público ou social, beneficiados com recursos oriundos de contribuições parafiscais pelos quais hão de prestar contas à sociedade.

7. Desse modo, essas entidades devem se sujeitar aos princípios gerais da Administração Pública, dentre eles o da isonomia, da moralidade e da igualdade. É frente a estes princípios que a exigência em questão deve ser sopesada.

8. A exigência de comprovação, em todas as contratações, inclusive naquelas realizadas mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, de regularidade fiscal e de seguridade social do contratado visa tratar de maneira isonômica os interessados em fornecer bens e serviços para a Administração Pública. Considerando que os tributos compõem os preços a serem oferecidos, a empresa que deixa de pagá-los assume posição privilegiada perante aquelas que os recolhem em dia. Mesmo nas hipóteses de contratação direta, o gestor não está livre para contratar em quaisquer condições, uma vez que a escolha do fornecedor e o preço, que deverá refletir os valores praticados no mercado, deverão ser justificados.

9. Ademais, a contratação, pelo Poder Público, de empresa em situação de irregularidade fiscal representa violação ao princípio da moralidade administrativa, pois haverá a concessão de benefício àquele que descumpre preceitos legais. Em última instância, haverá também o estímulo ao descumprimento das obrigações fiscais."

No mesmo sentido, e em maior detalhe, pronunciou-se a Decisão 10/2002 - 1ª Câmara, referindo-se ao Serviço Nacional de Aprendizagem Rural - Senar, outra entidade do Sistema "S", de natureza jurídica idêntica à do Sesi:

"11. No que se refere ao argumento da não aplicação do art. 195, § 3º, da CF/1988 (subitem 7.1, retro), convém relembrar que no relatório que antecede a Decisão 907/1997 - Plenário – Ata 53/1997, ficou assente que, em decorrência da natureza jurídica dos serviços sociais autônomos, esses órgãos não se sujeitam aos procedimentos estritos da Lei 8.666/1993, sendo imperativa a adoção de regulamentos próprios referentes a licitações e contratos, os quais deveriam ser elaborados com observância aos princípios constitucionais e aos gerais que regem a execução da despesa pública, haja vista que os recursos oriundos de contribuições parafiscais arrecadadas pelos órgãos integrantes do Sistema 'S' constituem dinheiros públicos, logo, seu emprego é despesa pública, que se sujeita à fiscalização do controle externo.

11.1. Dessa forma, os órgãos dos Sistema 'S', e no presente caso, o Senar, na realização da despesa pública, por meio de licitações e contratos, deverá observar os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatos, os quais estão insculpidos no respectivo Regulamento de Licitações e Contratos (art. 2º, da Resolução 032, D.O.U. de 16.09.1998).

11.2. Isso ocorre porque o Senar, como também os demais os órgãos integrantes do Sistema 'S', são entidades paraestatais, dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que arrecadam contribuições parafiscais e prestam serviços de interesse público, sendo, em razão disso, equiparadas, *lato sensu*, à Administração Pública (no sentido de entidades e órgãos administrativos do Poder Público). Não é sem razão que, no Acórdão 170/1997 – Plenário – Ata 29/1997, foi transcrito trecho da palestra proferida na Reunião do Conselho Fiscal do Sebrae, Presidentes e Membros dos Conselhos Fiscais da Região Sul, em Santa Catarina (informativo União de 27.05.1997), em que o Ministro Adhemar Paladini Ghisi, ao comentar sobre o Estado e os Serviços Sociais Autônomos, adotou a definição do administrativista Hely Lopes Meirelles, com as seguinte palavras:

'Mais concretamente, Hely Lopes Meirelles afirmou ser a 'administração pública', em sentido amplo, o conjunto de entidades estatais, autárquicas e paraestatais, ou seja, tanto a Administração centralizada como a descentralizada, atualmente denominadas direta e indireta.'

11.3. Nesse contexto, estende também ao Senar, entidade paraestatal, a disposição do art. 195, § 3º, da CF/1988, ou seja, estaria esse serviço social autônomo impedido de contratar pessoa jurídica em débito com o Sistema da Seguridade Social. Aliás, se assim não fosse, seria um contrassenso admitir a prática de que as

pessoas jurídicas em débito com a Seguridade Social não podem contratar com o Poder Público, entendidos nessa expressão os órgãos da administração direta, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista, as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, mas poderiam ser livremente contratadas pelos órgãos integrantes do Sistema 'S' e receber como recompensa pelos serviços prestados dinheiros públicos. Nessa hipótese, as empresas, mesmo devendo à Seguridade Social, receberiam dinheiro público em forma de pagamento de seus serviços, o que seria, na verdade, incentivo à inadimplência com a seguridade. Em todas essas entidades e órgãos, a necessidade de verificar, nos contratos de execução continuada ou parcelada, a cada pagamento efetivado pela administração contratante, a existência prévia da regularidade da contratada com o Sistema de Seguridade Social, recai num fundamento básico comum a todos eles, que é a gestão e emprego de dinheiros públicos.

11.4. Ante a premente necessidade de se coibirem as inadimplências junto à Seguridade Social, tem-se no interesse das pessoas jurídicas em contratar com o Poder Público um eficaz meio de controle, por parte da própria Administração Pública, que só poderá contratar com as empresas que comprovarem adimplência junto à Seguridade Social. Efetivamente, a Administração Pública, inclusive as entidades paraestatais, não pode deixar de cumprir essa função, de certa forma, fiscalizatória da regularidade das pessoas jurídicas junto à Seguridade Social, em contribuição ao alcance dos objetivos públicos referentes à Seguridade Social. Portanto, aplicam-se também ao Senar as disposições do art. 195, § 3º, da CF/1988.

12. Além disso, há que se respeitar o princípio da igualdade, incluso tanto na CF/1988, art. 37, inciso XXI, como também no próprio Regulamento de Licitações e Contratos do Senar, em seu art. 2º. Se dos licitantes dos demais órgãos e das demais entidades do Poder Público é exigida a apresentação da documentação relativa à regularidade fiscal, nos casos de contratação de obra, serviço ou fornecimento com dispensa ou inexigibilidade de licitação, bem como na modalidade de convite, também, da mesma forma, deverá ser exigida a mencionada documentação dos licitantes do Senar, assegurando assim igualdade de condições entre todos os concorrentes que almejam contratar com a Administração Pública (no sentido amplo)."

É fato que o Acórdão 2.616/2008 - Plenário, proferido, em sede de pedido de reexame, no âmbito do TC 004.138/2004-4, que tratava de denúncia envolvendo a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero), destoa da jurisprudência dominante neste Tribunal, ao excepcionar da exigência de comprovação da regularidade fiscal as hipóteses de dispensa de licitação dos incisos I e II do art. 24 da Lei 8.666/1993, baseadas no baixo valor da contratação.

O fato de o referido acórdão tratar de empresa pública e não de serviço social autônomo não introduz diferença específica relevante que permita desconsiderá-lo como parâmetro neste processo. Porém, trata-se de deliberação isolada, contra a qual podem-se citar inúmeras outras, que não abrem a exceção mencionada. Assim, têm-se, entre outros: as Decisões 705/1994 - Plenário e 10/2002 - 1ª Câmara; os Acórdãos 1.287/2004 - Plenário; 3.016/2003 - 1ª Câmara; 457/2005 - 2ª Câmara; 2.970/2006 - 1ª Câmara, confirmado pelo 3.624/2007 - 1ª Câmara; 338/2007 - 1ª Câmara; 1.646/2007 - 1ª Câmara, confirmado pelo 3.141/2008 - 1ª Câmara; 3.308/2007 - 2ª Câmara; 308/2008 - 1ª Câmara, confirmado pelo 3.941/2009 - 1ª Câmara; 332/2008 - 1ª Câmara, confirmado pelo 2.105/2009 - 1ª Câmara; 1.950/2008 - 1ª Câmara, confirmado pelo 4.104/2009 - 1ª Câmara; 1.979/2008 - 1ª Câmara, confirmado pelo 3.138/2010 - 1ª Câmara; 3.551/2008 - 1ª Câmara; 38/2008 - 2ª Câmara; 2.550/2008 - 2ª Câmara, confirmado pelo 3.911/2009 - 2ª Câmara; 3.856/2009 - 1ª Câmara; 5.457/2009 - 1ª Câmara, confirmado pelo 2.284/2010 - 1ª Câmara; 1.724/2009 - 2ª Câmara; 943/2010 - Plenário; 3.146/2010 - 1ª Câmara; e 2.097/2010 - 2ª Câmara. Todas estas deliberações são relativas a entidades do chamado Sistema "S".

Há ainda alguns julgados, francamente minoritários, que dispensam a exigência de comprovação de regularidade fiscal nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, até o limite da concorrência, considerando adequada a redação atual dos regulamentos de licitações e contratos das entidades do Sistema "S". Podem ser citados, entre outros, os Acórdãos 1.981/2004; 2.650/2007; 3.782/2007 e 1.172/2011; todos da 1ª Câmara.

Convém, neste momento, trazer a lume o disposto no § 1º do art. 32 da Lei de Licitações, *verbis*:

"Art. 32. (...)

§ 1º A documentação de que tratam os arts. 28 a 31 desta Lei poderá ser dispensada, no todo ou em parte, nos casos de convite, concurso, fornecimento de bens para pronta entrega e leilão."

No art. 29, está prevista, justamente, a documentação relativa à comprovação da regularidade fiscal.

Marçal Justen Filho, ao comentar esse dispositivo, declara que o elenco de situações em que se dispensará a documentação de habilitação do licitante não é exaustivo:

"Alterando entendimento anterior, reputa-se que a previsão do § 1º do artigo 32 não é exaustiva. A dispensa de apresentação dos documentos será admissível não apenas quando o montante quantitativo da contratação for reduzido ou quando a natureza do contrato não exigir maiores indagações sobre a situação subjetiva do interessado. Também se admitirá que o ato convocatório deixe de exigir a comprovação de outras exigências facultadas em lei se tal for desnecessário para assegurar a execução satisfatória da futura contratação."

(JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Editora Dialética. 11.ª Edição. Pág. 353.)

O autor acrescenta, a seguir:

"No caso do convite, o valor a ser contratado é diminuto. Supõe-se, por isso, que a prestação a ser executada será tão simples que dispensará maiores exigências de capacitação técnica, qualificação econômico-financeira, etc. E o custo do desenvolvimento da fase de habilitação não seria justificável pelo valor da contratação.

(JUSTEN FILHO, Marçal. *Idem. Ibidem*)

Ora, se é justificável a dispensa de comprovação de regularidade fiscal nos casos de convite, em razão do diminuto valor do contrato, como postula o ilustre autor, pode-se pensar que o será, com ainda mais razão, nas hipóteses de contratação direta baseadas nos incisos I e II do artigo 24 da Lei de Licitações, em que os valores dos contratos podem atingir, no máximo, 10% do maior valor previsto para a modalidade convite (ou 20%, nas hipóteses do parágrafo único).

No entanto, como demonstra a farta jurisprudência citada, o entendimento maciçamente predominante na jurisprudência desta Corte é o de que, mesmo na modalidade de convite, deve-se exigir a comprovação da regularidade fiscal. A doutrina do eminente autor não encontra, portanto, arrimo na grande maioria dos julgados deste Tribunal, de modo que não pode ser utilizada como base para isentar a apresentação de comprovação de regularidade fiscal nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade. Ao ver do Ministério Público, tal exigência, no contexto atual, não é tão gravosa que venha realmente a interferir com o bom funcionamento da Administração e sua observância contribui para prestigiar aqueles que cumprem com lisura e honestidade suas obrigações para com o erário, bem como para preservar o equilíbrio financeiro deste.

Os responsáveis solicitam o sobrestamento desta matéria, até que seja apreciada no TC 004.645/2001-1, sob a relatoria do Min. Substituto André Luís de Carvalho (fl. 287, v. 1). A unidade técnica não se pronunciou sobre este pedido. O Ministério Público observa que se trata de processo de "representação formulada pela 5ª Secretaria de Controle Externo deste Tribunal, acerca da análise dos regulamentos de licitações e contratos dos serviços sociais autônomos, realizada com a finalidade de observar a conformidade destes com o princípio da igualdade, em relação à exigência da regularidade fiscal nas licitações efetuadas pelas entidades integrantes do Sistema 'S'". O processo já foi apreciado duas vezes, por meio dos Acórdãos 457/2005 e 1.794/2008, ambos da 2ª Câmara. No primeiro julgado, deliberou-se (com grifos acrescidos):

"9.2. determinar aos Conselhos Nacionais do Sescoop, Senac, Senai, Senat, Sesi e Sest, bem como aos Conselhos Deliberativos do Sebrae, Senar e da Apex-Brasil, que:

9.2.1. promovam a devida alteração em seus respectivos Regulamentos de Licitações e Contratos, a fim de adequá-los ao princípio constitucional da igualdade, ínsito no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, no que concerne à **exigência da comprovação de regularidade fiscal nas licitações efetuadas pelas entidades, exceto nos casos de concurso, leilão e concorrência para alienação de bens**;

(...)

9.4. arquivar o presente processo."

No segundo, que foi proferido na Relação 27/2008 - Gab. do Auditor André Luís de Carvalho (com grifos acrescidos):

“(...) arquivar os presentes autos, tendo em vista o cumprimento da determinação constante do Acórdão 475[457]/2005 - 2ª Câmara, pelo Sescoop, Senac, Senai, Senat, Sesi, Sest, Sebrae, Senar e Sesc, consistente na alteração do parágrafo único do artigo 12 do Regulamento de Licitações e Contratos destas entidades, que passou a conter a seguinte redação: ‘A documentação a que se refere o inciso IV deverá ser exigida, exceto nos casos de concurso, leilão e concorrência para alienação de bens’, e fazer as determinações propostas, nos termos da proposta da unidade técnica:

(...)

Determinações:

2.1. à Agência de Promoção de Exportações do Brasil (Apex-Brasil) e à Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) que promovam, nos seus Regulamentos de Licitações e Contratos, as alterações determinadas pelo Acórdão 475[457]/2005 - TCU - 2ª Câmara, bem como incluam dispositivo que estabeleça que, nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade, **poderá ser exigida a comprovação de regularidade fiscal, que será obrigatória quando o valor da contratação for igual ou superior àqueles previstos nos incisos I, alínea ‘c’, e II, alínea ‘c’, dos respectivos regulamentos**.

(...)”

Observa-se que não há menção alguma a que essa segunda deliberação tenha sido motivada pela interposição de recurso. Observa-se, outrossim, com as vênias de estilo, que a segunda deliberação seguiu rumo contrário ao da primeira e também ao da jurisprudência predominante neste Tribunal, como demonstrado acima.

Embora ambas as deliberações citadas tenham determinado o arquivamento do processo, este continua realmente em tramitação, como apontado pelos responsáveis, e em vias de receber nova deliberação.

Apesar da flagrante predominância da jurisprudência em favor da exigência incondicional da comprovação da regularidade fiscal nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, independentemente do valor, e da necessidade de adaptação dos regulamentos dos serviços sociais autônomos a esta exigência, é forçoso reconhecer que viceja certa divergência jurisprudencial a este respeito no Tribunal. Além de se aventar a possibilidade de excepcionar esta exigência nos casos de dispensa justificada pelo baixo valor da contratação (incisos I e II do art. 24 da Lei de Licitações), há também o entendimento de que pode ser excepcionada nas dispensas e inexigibilidades de licitação de valor inferior ao mínimo que torna exigível a modalidade de concorrência, como atualmente previsto no RLC do Sesi, por exemplo.

O TC 004.645/2001-1, citado pelos recorrentes, não parece, com a máxima vênia, constituir-se em bom marco para a resolução da questão, devido à divergência das deliberações nele adotadas. Além disto, qualquer que seja a deliberação final adotada no âmbito daquele processo, não haverá certeza alguma de que seja observada pelas demais instâncias desta Corte.

O caso parece perfeitamente talhado, pois, para a aplicação do instituto do incidente de uniformização de jurisprudência, previsto nos seguintes dispositivos do Regimento Interno do TCU (com grifos acrescidos):

“Art. 91. Ao apreciar **processo em que seja suscitada divergência entre deliberações anteriores do Tribunal**, poderá o colegiado, por sugestão de ministro, auditor **ou representante do Ministério Público**, decidir pela **apreciação preliminar da controvérsia, em anexo aos autos principais**, retirando a matéria de pauta.

§ 1º Se reconhecer a existência da divergência, o relator solicitará a audiência do Ministério Público, submetendo em seguida a questão à deliberação do Plenário até a segunda sessão subsequente.

§ 2º Dirimida a divergência jurisprudencial, a apreciação do processo quanto ao mérito terá prosseguimento na mesma sessão do Plenário, ressalvados os casos do inciso VII do art. 17.

(...)

§ 4º Não sendo reconhecida pelo relator a existência de divergência, levará seus fundamentos ao Plenário que, ao acolhê-los, prosseguirá na apreciação do mérito do processo, se matéria de sua competência, ou encaminhá-lo-á à câmara originária.

§ 5º Se o Plenário, dissentindo do relator, entender pela existência de divergência, prosseguirá na forma dos §§ 1º, 2º e 3º, passando a funcionar como revisor para o incidente o ministro que primeiro proferir o voto dissidente.”

O Ministério Público entende plenamente demonstrada a presença dos requisitos exigidos no *caput* do

artigo reproduzido. Entende, outrossim, que a devolução da matéria ao Plenário a colocará sob o descortino da instância mais adequada para pacificá-la e expedir orientação segura e definitiva aos jurisdicionados que dependem de sua definição. Propõe, portanto, a instauração de incidente de uniformização de jurisprudência, nos termos constantes da proposta formulada ao final deste parecer. Como esta proposta tem origem no próprio Ministério Público, este órgão entende desnecessária, por motivo de preclusão lógica, a audiência prescrita no § 1º do art. 91.

Após a deliberação sobre o incidente proposto, ou caso V. Ex.ª ou o Plenário desta Casa não adotem a proposição sugerida no parágrafo anterior, o Ministério Público manifesta seu entendimento no sentido de que houve descumprimento de determinação desta Corte (Acórdão 338/2007 - 1ª Câmara, item 9.3.6), por não estar sendo exigida a apresentação de documentação relativa à regularidade com a Seguridade Social nos casos de dispensa de licitação, como requer a jurisprudência maciçamente predominante nesta Corte Federal de Contas.

O descumprimento de determinação do Tribunal, em matéria desta gravidade, é motivo para o julgamento pela irregularidade das contas dos responsáveis.

**III**

*“b) reincidência no descumprimento de determinação desta Corte (Acórdão 338/2007 - 1ª Câmara, item 9.3.4), em face da existência de fracionamento de despesas na prestação de serviços de segurança externa para a sede do Sesi/GO e da ausência de planejamento de compras para suas unidades, o que permite várias aquisições mediante dispensa de licitação, quando poderiam concentrar-se na modalidade licitatória adequada (art. 16, III, § 1º, da Lei 8.443.1992).”*

Responsáveis: Paulo Afonso Ferreira (Of. 134/2010) & Paulo Vargas (Of. 135/2010; justificativas: fls. 182/91, v. p.).

Sobre a prestação de serviços de segurança externa, os responsáveis alegaram que abriram mão do processo licitatório devido à necessidade de contratar profissionais específicos, que seriam capazes de identificar delinquentes e de serem por eles identificados, de modo a evitar mais efetivamente a ação destes. Informam, ainda, que, após a apresentação do relatório preliminar da auditoria da CGU, em 3.6.2009, os contratos de prestação de serviços com todos esses seguranças foram rescindidos e outras medidas de segurança foram adotadas.

Quanto à ausência de planejamento das compras da unidade, alegaram, basicamente, que as aquisições consideradas não têm o mesmo objeto e, além disto, não foram efetuadas no mesmo local. Registram que o Sesi/GO é constituído de 15 unidades, sendo cinco na capital e 10 distribuídas no interior do Estado de Goiás. Por este motivo, a concentração de compras na sede regional mostrar-se-ia contraproducente, pois exigiria a implantação de um grande depósito de materiais e a realização de constantes transportes, que gerariam aumento insuportável de despesas para a entidade.

O Ministério Público, em consonância com a unidade técnica (fl. 289, v. 1), anui a esta segunda justificativa.

Discorda da unidade técnica, todavia, quanto ao acatamento da primeira. Neste caso, o fracionamento de despesas, que a entidade não nega, é justificado por alegações inteiramente subjetivas, carentes da mínima comprovação. Sua suposta regularização no exercício seguinte, também não comprovada, não tem, de qualquer modo, o condão de escusar a irregularidade cometida no exercício de 2008. Esta reveste-se de gravidade ainda maior tendo em vista que o Tribunal já proferira anteriormente à entidade, por meio do Acórdão 338/2007 - 1ª Câmara, a seguinte determinação:

“9.3.4. realize planejamento adequado às necessidades da entidade, promovendo a devida licitação para a aquisição dos bens e serviços, de forma a evitar o fracionamento de despesa e a consequente fuga à modalidade de licitação, em conformidade com as disposições do arts. 1º, 5º e 6º, do Regulamento de Licitações e Contratos/Sesi;”

A grave violação aos princípios que regem as licitações, consubstanciada no fracionamento de despesas e fuga ao procedimento licitatório, cumulada com o descumprimento de determinação do Tribunal, é conduta que deve motivar a irregularidade das contas dos responsáveis.

IV

Passa-se, a partir deste tópico, à análise das citações dirigidas aos responsáveis.

*"a) Ato impugnado: ausência de prestação de contas consubstanciada de documentação que efetivamente comprove a aplicação dos recursos transferidos ao IEL/GO durante o exercício de 2008 - plano de trabalho específico por projeto, acompanhado de seu respectivo orçamento e extratos bancários lastreados por comprovantes das despesas realizadas;"*

Responsáveis: Paulo Afonso Ferreira - Diretor Regional do Sesi/GO (Of. 587/2010), Paulo Vargas - Superintendente do Sesi/GO (Of. 588/2010), e Instituto Euvaldo Lodi de Goiás, na pessoa de seu superintendente, Paulo Galeno Paranhos (Of. 589/2010).

O tratamento a ser dado a esta questão tem sido objeto de consideração por parte da jurisprudência deste Tribunal já há algum tempo. O entendimento consolidado após as diversas deliberações proferidas sobre este assunto foi bem reproduzido, em todos os detalhes relevantes, no Acórdão 1.511/2010 - 2ª Câmara, da relatoria do eminente Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, que tratava da prestação de contas do exercício de 2003 do Senai/AL (TC 008.497/2004-0) (com grifos acrescidos):

"4. De maior relevância, no entanto, no contexto destas contas, apresenta-se a irregularidade atinente aos repasses efetuados pelo Senai ao IEL com base em percentual de suas receitas arrecadadas para o fim de prover recursos necessários ao funcionamento daquela instituição privada, sob a alegação de ser o Senai uma de suas mantenedoras.

5. **Desde 2005 essa relação entre entidades do 'Sistema S' e o IEL vem sendo reiteradamente discutida por este Tribunal em seus julgados, conferindo aos jurisdicionados a orientação, sob forma de determinação, de que o repasse de recursos a essas entidades deve ocorrer somente sob a forma de convênios com cláusulas e condições assemelhadas àquelas indicadas nos convênios normatizados pela Secretaria do Tesouro Nacional**, de modo a permitir a perfeita delimitação do objeto e dos objetivos, bem como a prestação de contas e o controle efetivo sobre a realização da despesa pela entidade recebedora.

6. **Tal entendimento foi exarado primeiramente mediante o Acórdão 614/2005 - Plenário**, em processo de minha relatoria, no qual houve determinação para que o Sesi/PR e o Senai/PR não efetuassem, por meio dos instrumentos de convênio genéricos já celebrados, quaisquer repasses financeiros ao IEL, e para que observassem, em futuros repasses efetuados por meio de convênios com objetos específicos, o disposto na IN/STN 1/1997, no que tange à especificação desses, prestação de contas e demais requisitos necessários às transferências de recursos. **Esse entendimento foi seguido, posteriormente, por diversas outras deliberações, entre as quais cito o Acórdão 5.670/2009 - 1ª C**, no qual o Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa, em exame das contas do Senai/AM relativas ao exercício de 2005, julgadas regulares com ressalva, assim se manifestou:

'5. A questão da transferência de recursos de entes do Sistema S para o IEL é matéria recorrente neste Tribunal. Além do Acórdão 614/2005 - Plenário, mencionado pela Secex/AM, faço remissão a julgados mais recentes, os Acórdãos 787/2008 - Plenário (Relator: Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti), 742/2009 - 1ª Câmara (Relator: Ministro Marcos Vilaça) e o Acórdão 4.592/2009 - 2ª Câmara (Relator: Ministro Substituto André Luís de Carvalho), sempre veiculando o entendimento de que tal transferência deve ser precedida de formalização de convênio, de modo a tornar possível o controle dos gastos, conferindo transparência e publicidade a essas operações.

6. No caso concreto, de conformidade com o Relatório do Controle Interno (fls. 203/204), o Senai/AM repassou, em 2005, R$ 97.125,32 ao IEL, sendo que, desde 1996, repasses dessa natureza vêm sendo feitos, no percentual de 1% da totalidade das receitas de contribuições gerais arrecadadas pela entidade, ao fundamento de que, de acordo com o estatuto do IEL (art. 1º), esse instituto deve receber, obrigatoriamente, para a sua manutenção, recursos do Senai/AM, sem a necessidade de celebração de qualquer instrumento de convênio.

7. A propósito do argumento oferecido, não há nos autos cópia do estatuto do IEL, tampouco foi localizado o respectivo normativo no *site* da instituição. Ademais, no Regimento do Senai, instituído pelo Decreto 49.121-B, de 17.10.1960, não há respaldo para o procedimento em causa.

8. O tema da transferência de recursos ao IEL por entidade do Sistema S foi recentemente abordado no

TC-012.616/2006-5, em sede de Recurso de Reconsideração, no qual foi proferido o **Acórdão 742/2009 - 1ª Câmara**, da relatoria do Ministro Marcos Vilaça. Reproduzo, a seguir, parte do respectivo Voto:

‘2. Quanto ao mérito, entendo que **a transferência de recursos das Entidades do Sistema S para o Instituto Euvaldo Lodi e entidades assemelhadas deve ser feita mediante convênio**, tal como disposto na parte inicial do item 1.4.2. [do Acórdão recorrido]. Isso porque, pela natureza pública dos recursos que arrecada, o Sesi/MT precisa observar certas formalidades na forma como os despende, de modo a tornar possível o controle dos gastos, conferindo transparência e publicidade a essas operações.

3. Por essa razão a jurisprudência do TCU tem caminhado no sentido da obrigatoriedade de que as entidades do sistema S celebrem convênios. **Entretanto, não estão sujeitas à IN/STN 1/1997**, que rege a celebração de convênios de natureza financeira na administração pública federal, isso porque o art. 1º daquele normativo situa o seu campo de incidência obrigatória nos órgãos ou entidades da administração pública federal, direta ou indireta, da qual não fazem parte essas entidades.

4. Com efeito, considero despropositado que o TCU se substitua às entidades do Sistema S na normatização de seus procedimentos internos. Caberá aos órgãos de controle, em particular a esta Corte de Contas, verificar a legalidade das ações que serão adotadas por **essas entidades, que deverão formalizar convênios para os repasses, com base em regulamento próprio, observados os princípios constitucionais e legais**.’

9. Em face das razões expostas pelo Relator, este Colegiado decidiu conhecer do Recurso então interposto, para, no mérito, dar-lhe provimento parcial, atribuindo a seguinte redação ao item 1.4.2 do Acórdão 3.748/2007 - 1ª Câmara:

**‘1.4.2. passe a formalizar, por meio de convênio, os repasses ao Instituto Euvaldo Lodi - IEL e entidades congêneres, com base em regulamento próprio, sujeito aos princípios constitucionais e legais que regem a matéria.’;**

10. Cumpre lembrar, ainda, como assentado no Acórdão 787/2008 - Plenário, que, diante ‘da possibilidade de o Instituto executar ações relevantes para a comunidade, torna-se necessário apenas garantir que, doravante, isso ocorra de forma legítima, como, por exemplo, por meio da celebração de convênios ou parcerias, com definição clara dos objetivos que se deseja alcançar e observando-se, para tanto, os dispositivos legais que regem a matéria’.

11. **Nessa linha, deve-se endereçar determinação ao Senai/AM, nos moldes dos precedentes indicados, para que somente efetue transferências ao IEL/AM quando configurada a correlação entre a atividade a ser executada por este último e as competências institucionais do primeiro, sempre mediante a celebração de convênio em que estejam definidos o objeto e as obrigações dos partícipes, o que possibilita o controle da conformidade com os objetivos da instituição e permite a comprovação das despesas custeadas pelos recursos transferidos**.’

7. Ao se deparar com esses repasses, em cada processo de contas ou de representação envolvendo entidades do ‘Sistema S’, este Tribunal tem orientado essas entidades, como já dito, sob a forma de determinação, a somente transferirem recursos ao IEL por convênio de objeto delimitado e com obrigatoriedade de apresentação de prestação de contas, dentre outros requisitos.

8. Todavia, **nos precedentes julgados envolvendo as unidades desse sistema, esta Corte, ao se confrontar com o procedimento irregular, não tem requerido a devolução dos recursos já transferidos com base nas resoluções aprovadas, nem conduzido o julgamento pela irregularidade das contas, mesmo ciente de que essas transferências não resultaram na apresentação de prestação de contas às unidades do ‘Sistema S’ nos moldes frequentemente empregados quando se tratam de despesas públicas**. **Exceção feita unicamente ao Acórdão 4.592/2009 - 2ª Câmara, em que se constatou já haver sido determinado ao Senai/AL que descontinuasse os repasses tidos por irregulares por meio do Acórdão 1.846/2007- 1ª Câmara, mas que não foi cumprido, gerando novos repasses no exercício, no montante de R$ 213.503,00, razão pela qual a citação com vistas à devolução dos montantes teve por base o descumprimento a determinação do Tribunal**.

**9. De se concluir, portanto, que tratamento isonômico aos jurisdicionados deve ser dado, sob pena**

**de não se atingir a equidade nos julgados.**

**10. Nessa linha, concluo que os repasses de recursos dos entes do ‘Sistema S’ ao Instituto Euvaldo Lodi - IEL e entidades congêneres devem ser necessariamente formalizados por meio de convênio, com base em regulamento próprio, sujeito aos princípios constitucionais e legais que regem a matéria**, conforme entendimento jurisprudencial deste Tribunal surgido a partir de 2005, sendo necessária, portanto, a expedição de determinação à entidade para que assim proceda.

11. Entrementes, conforme já exposto na instrução, estas contas, relativas ao exercício de 2003, estão sendo julgadas posteriormente às contas ordinárias do exercício de 2005, nas quais a situação aqui evidenciada também fora constatada, resultando no julgamento pela regularidade com ressalva, com a expedição da determinação correspondente, nos termos do Acórdão 3.749/2007 - 1ª Câmara, aperfeiçoado pelo Acórdão 3.691/2008 - 1ª Câmara, o mesmo se evidenciando quanto ao exercício de 2004, julgadas regulares com ressalva pelo Acórdão 1.846/2007 - 1ª Câmara. Nesses arestos, determinou-se ao Senai/AL que se abstivesse de repassar recursos para manutenção e custeio do IEL/AL, por falta de amparo legal, permitindo-se repasses somente mediante convênios que observem os princípios gerais relativos à Administração Pública, utilizando-se como referencial normativo, na falta de norma própria, a IN/STN 1/1997, e os requisitos indicados no referido acórdão.

12. Em complemento às determinações já exaradas, entretanto, propõem agora a unidade técnica e o MP/TCU a expedição de determinação ao Senai/AL para que somente efetue transferências ao IEL/AL quando configurada a correlação entre a atividade a ser executada pelo Instituto e as competências institucionais do Senai/AL, sempre mediante a celebração de convênio em que estejam definidos o objeto e as obrigações dos partícipes, o que possibilita o controle da conformidade com os objetivos da instituição e permite a comprovação das despesas custeadas pelos recursos transferidos.

13. Essa determinação encontra identidade com o último parágrafo da transcrição que fiz retro do voto do Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa, cuja manifestação foi transportada para a parte dispositiva do julgado da Primeira Câmara, conforme se lê no subitem 9.3.4 do Acórdão 5.670/2009. Assim, sigo a linha desse precedente e acolho a proposta alvitrada pela secretaria e encampada pelo Ministério Público.

**14. Deixo assim de propor a imputação de débito em razão de as transferências institucionais de recursos realizadas ao IEL se referirem a repasses realizados em exercício anterior ao entendimento do Tribunal sobre a matéria, efetuado a partir de 2005, ano em que surgiram as primeiras determinações deste TCU, bem como em razão dos posicionamentos desta Corte no tratamento uniforme dos diferentes jurisdicionados envolvendo casos semelhantes.**

Feitas essas considerações, acolho os pareceres coincidentes da unidade técnica e do Ministério Público/TCU, e manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

(...)

**Acórdão**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de prestação de contas do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Regional no Estado de Alagoas - Senai/AL, relativas ao exercício de 2003,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. excluir da presente relação processual o Instituto Euvaldo Lodi, em razão da não imputação de débito para o qual foi anteriormente citado, e vez que não se inclui no rol de responsáveis por contas ordinárias;

9.2. com fundamento nos arts. 1º, 16, inciso II, 18 e 23, inciso II, todos da Lei 8.443/1992, julgar regulares com ressalva as contas do sr. Marben Montenegro Loureiro, Diretor Regional, dando-lhe quitação;

9.3. julgar, com base nos arts. 1º, 16, inciso I, 17 e 23, inciso I, da Lei 8.443/1992, regulares as contas dos demais responsáveis indicados no item 3 *supra*, dando-lhes quitação plena;

**9.4. determinar ao Senai/AL que:**

**(...)**

**9.4.3. somente efetue transferências ao IEL/AL quando configurada a correlação entre a atividade a ser executada pelo Instituto e as competências institucionais do Senai/AL, sempre mediante a celebração de convênio em que estejam definidos o objeto e as obrigações dos partícipes, observado o disposto nos Acórdãos 3.749/2007-1ª Câmara e 3.691/2008-1ª Câmara**, ambos dirigidos a esse regional, e subitens 9.4.1.1 a 9.4.1.7 retro, o que possibilita o controle da conformidade com os objetivos da instituição e permite a comprovação das despesas custeadas pelos recursos transferidos.”

Note-se que, no citado Acórdão 3.749/2007 - 1ª Câmara, proferido na Relação 158/2007 - Gabinete do Auditor Marcos Bemquerer, com a redação alterada pelo Acórdão 3.691/2008 - 1ª Câmara, determinou-se (com grifos acrescidos):

"1.1. ao Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - Departamento Regional em Alagoas que:

1.1.1. abstenha-se de repassar recursos para manutenção e custeio do Instituto Euvaldo Lodi - Núcleo Regional de Alagoas - IEL/AL, por falta de amparo legal, uma vez que repasses a esse instituto são permitidos tão somente mediante a celebração de convênios, os quais devem observar os princípios gerais relativos à Administração Pública, utilizando como referencial normativo, na falta de norma própria, a Instrução Normativa STN 1/1997, **e cujos instrumentos devem conter, em especial**:

1.1.1.1. objeto específico, com seus elementos característicos e descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, que, comprovadamente, seja de interesse recíproco (comum) das partes convenentes;

1.1.1.2. plano de trabalho, que, além da especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido, deverá previamente explicitar o valor a ser despendido na sua obtenção e conter cronograma de desembolso, este último condizente com as fases ou etapas de execução do objeto do convênio;

1.1.1.3. compromisso do convenente de movimentar os recursos do convênio em conta bancária específica;

1.1.1.4 obrigatoriedade de que a movimentação de recursos somente ocorra por meio de cheque nominativo ao efetivo credor, comprovando-se o pagamento com documentação idônea;

1.1.1.5. vigência do instrumento, que deverá ser fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;

1.1.1.6. obrigatoriedade de o convenente apresentar relatórios de execução físico-financeira e prestação de contas dos recursos recebidos, em prazo preestabelecido;

1.1.1.7. previsão de que, quando a liberação de recursos ocorrer em três ou mais parcelas, a terceira delas ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada e assim sucessivamente, sem prejuízo de que, após a aplicação da última parcela, seja apresentada a prestação de contas do total dos recursos recebidos;"

Seguindo a mesma orientação dos acórdãos acima, foram proferidos os Acórdãos 2.306/2010 - Plenário e 741/2011 - 2ª Câmara, entre outros.

Assim, observa-se que há, desde 2005, determinações do Tribunal no sentido de vedar a transferência de recursos de entidades do Sistema "S" ao IEL, caso não formalizadas mediante convênios, com base em regulamento próprio de cada entidade, em que fiquem devidamente definidos o objeto e as obrigações dos partícipes.

No entanto, mesmo no caso de transferências de recursos dessa espécie realizadas depois de 2005, o Tribunal não tem imputado débito aos responsáveis, nem julgado irregulares, por este motivo, as respectivas contas, a não ser se houver violação a determinação específica endereçada à entidade (como no caso do Acórdão 4.592/2009 - 2ª Câmara).

No caso do Sesi/GO, a primeira determinação formulada pelo Tribunal visando à correção das transferências dirigidas ao IEL deu-se no âmbito da Prestação de Contas de 2003 (TC 008.742/2004-8), por meio do Acórdão 1.825/2010 - 2ª Câmara, nos seguintes termos (com a redação alterada, para correção de erros materiais, pelo Acórdão 3.104/2010 - 2ª Câmara, e com grifos acrescidos):

"9.6. determinar ao Serviço Social da Indústria - Departamento Regional de Goiás que:

9.6.1. promova a anulação do convênio de cooperação técnica e institucional celebrado com o Instituto Euvaldo Lodi - Goiás, por carecer de respaldo legal e ser contrária ao princípio constitucional da prestação de contas a fixação de aporte financeiro lastreado em percentual incidente sobre a arrecadação de competência da entidade;

9.6.2. **abstenha-se de repassar recursos para manutenção e custeio do Instituto Euvaldo Lodi - Núcleo Regional de Alagoas - IEL/AL, por falta de amparo legal, uma vez que repasses a esse instituto são permitidos tão somente mediante a celebração de convênios, os quais devem observar os princípios gerais relativos à Administração Pública, utilizando como referencial normativo, na falta de norma**

**própria, a Instrução Normativa STN 1/1997**, e cujos instrumentos devem conter, em especial:

9.6.2.1. objeto específico, com seus elementos característicos e descrição detalhada, objetiva, clara e precisa do que se pretende realizar ou obter, que, comprovadamente, seja de interesse recíproco (comum) das partes convenentes;

9.6.2.2. plano de trabalho, que, além da especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido, deverá previamente explicitar o valor a ser despendido na sua obtenção e conter cronograma de desembolso, este último condizente com as fases ou etapas de execução do objeto do convênio;

9.6.2.3. compromisso do convenente de movimentar os recursos do convênio em conta bancária específica;

9.6.2.4. obrigatoriedade de que a movimentação de recursos somente ocorra por meio de cheque nominativo ao efetivo credor, comprovando-se o pagamento com documentação idônea;

9.6.2.5. vigência do instrumento, que deverá ser fixada de acordo com o prazo previsto para a consecução do objeto e em função das metas estabelecidas;

9.6.2.6. obrigatoriedade de o convenente apresentar relatórios de execução físico-financeira e prestação de contas dos recursos recebidos, em prazo preestabelecido;

9.6.2.7. previsão de que, quando a liberação de recursos ocorrer em três ou mais parcelas, a terceira delas ficará condicionada à apresentação de prestação de contas parcial referente à primeira parcela liberada e assim sucessivamente, sem prejuízo de que, após a aplicação da última parcela, seja apresentada a prestação de contas do total dos recursos recebidos

9.6.3. **nas transferências ao IEL/GO atente para a necessidade de se demonstrar configurada a correlação entre a atividade a ser executada pelo Instituto e as competências institucionais do Senai/GO**, sempre mediante a celebração de convênio nos moldes da determinação constante do subitem anterior, o que possibilita o controle da conformidade com os objetivos da instituição e permite a comprovação das despesas custeadas pelos recursos transferidos;”

Nas prestações de contas de 2004 (TC 010.075/2005-6) e 2005 (TC 012.592/2006-1), julgadas por meio dos Acórdãos 338/2007 e 1.023/2009, ambos da 1ª Câmara, respectivamente, não se tratou dessa matéria.

Nas prestações de contas de 2006 (TC 013.359/2007-9) e 2007 (TC 017.425/2008-2), julgadas por meio dos Acórdãos 3.140/2010 e 3.502/2010, ambos da 1ª Câmara, respectivamente, embora se tratasse de fatos posteriores a 2005, quando surgiram as primeiras determinações restritivas do Tribunal acerca das transferências consideradas, deliberou-se por não imputar débito aos responsáveis, tendo em vista a necessidade de se preservar a isonomia entre os entes jurisdicionados e a uniformidade entre as deliberações do Tribunal, seguindo, portanto, a linha do supracitado Acórdão 1.511/2010 - 2ª Câmara. Também se considerou desnecessária a expedição de determinação à entidade sobre a matéria, tendo em vista que tal providência já fora tomada no Acórdão 1.825/2010 - 2ª Câmara, transcrito acima.

Como se observa, no exercício de 2008, de que tratam os presentes autos, ainda não havia determinação específica ao Sesi/GO para que adequasse as transferências de recursos ao IEL aos critérios que foram sendo aperfeiçoados pelo Tribunal a partir da edição do Acórdão 614/2005 - Plenário. A falta de critérios para a realização destas transferências naquele exercício, embora condenável, não deve, à semelhança de outros acórdãos paradigmáticos citados acima, ser motivo de imposição de débito aos responsáveis, nem mesmo servir de base para a irregularidade das respectivas contas, para que se garanta tratamento isonômico aos jurisdicionados, bem como a equidade nos julgados deste Tribunal.

A determinação do Acórdão 1.825/2010 - 2ª Câmara está em conformidade com a jurisprudência do Tribunal sobre a matéria questionada. Deve ressalvar-se apenas a menção à IN STN 1/1997, devido à revogação desta norma pelo art. 74-B da Portaria Interministerial 127/2008. No entanto, como a IN é referida apenas como “referencial normativo”, não como norma cogente, e as características mínimas exigidas dos convênios a serem porventura celebrados entre o Sesi e o IEL são detalhadamente descritas na determinação, o Ministério Público entende desnecessário renová-la nesta oportunidade.

**V**

*“a) Ato impugnado: corroboração à vigência da orientação normativa constante da 99ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Sesi, realizada em 25.3.1986, segundo a qual foi irregularmente fixado o aporte mínimo e indiscriminado de 1% sobre as dotações orçamentárias das administrações regionais para*

*manutenção do Instituto Euvaldo Lodi, o que resultou na execução irregular do convênio celebrado entre o Sesi/GO e o IEL/GO durante o exercício de 2008, notadamente caracterizada pela ausência de prestação de contas consubstanciada de documentação que efetivamente comprove a aplicação dos recursos transferidos - plano de trabalho específico por projeto, acompanhado de seu respectivo orçamento e extratos bancários lastreados por comprovantes das despesas realizadas.”*

Responsável: Jair Antônio Meneguelli - Presidente do Conselho Nacional do Sesi (Of. 590/2010; alegações de defesa: fls. 313/416, v. 1/2).

Como as transferências promovidas pelo Sesi/GO ao IEL durante o exercício de 2008, pelas razões expostas acima, não devem ser reputadas como motivo para a declaração da irregularidade das contas dos gestores do Sesi/GO nem para a imposição de ressarcimento ao erário, esta medida também não deve ser imposta, com tanto mais razão, ao sr. Jair Meneguelli.

É importante citar, mesmo assim, que o sr. Jair Meneguelli, em suas alegações de defesa, alinhou argumentos bastante consistentes no sentido da exclusão de sua responsabilidade quanto ao débito considerado, que não foram levados em conta pela unidade técnica.

O defendente alega ilegitimidade passiva *ad causam*, haja vista que os atos de gestão inquinados foram praticados no Sesi/GO, não havendo qualquer indicação objetiva nos autos de participação direta ou indireta do presidente nacional da entidade.

Aduz que na “99ª Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Sesi, realizada em 25.3.1986” foi emitida apenas uma ata que, ao contrário de uma norma, não possui vigência. Portanto, não pode ser condenado por corroborar sua vigência.

Alega ainda ser impossível “identificar se a responsabilização ocorre porque o agente intencionalmente se omitiu ou se agiu com culpa. Tampouco se vislumbra a norma violada.” Haveria, portanto, imputação de responsabilidade objetiva administrativa por omissão, o que não é possível, devido à ausência de norma dispondo diretamente sobre esta possibilidade, ao contrário, por exemplo, da responsabilidade objetiva do Estado, prevista no art. 37, § 6º, da Constituição Federal.

Finalmente, observa que “caso houvesse ilicitude na ‘corroboração’, ela se daria no plano normativo e não da gestão. Seria ilicitude sem dano, ainda que pudesse potencialmente provocá-lo em ato de gestão concreto. (...) A tutela adequada para a hipótese não seria ressarcitória, como se pretendeu, mas a de remoção do ilícito” (grifo no original).

Assiste razão ao defendente. Ainda que subsistisse o débito apontado no ofício citatório, não seria lógico nem razoável cobrá-lo do defendente, simplesmente por “corroborar” norma originária de reunião do conselho nacional da entidade, ocorrida 22 anos antes do exercício considerado. Além disto, não houve indicação alguma de qual seria tal norma, o que torna a imputação vazia de qualquer fundamento.

Como citado pelo defendente, o Tribunal, em processo semelhante, o isentou de responsabilidade por débito relativo a transferências efetuadas ao IEL, com base nas seguintes considerações do Ministério Público, consignadas no Acórdão 3.502/2010 - 1ª Câmara, relatado pelo eminente Ministro Augusto Nardes:

“**Relatório do Ministro Relator**

(...)

9. O Ministério Público junto ao TCU, representado pelo Procurador Marinus Eduardo de Vries Marsico, discordou parcialmente da proposta de mérito formulada pela área técnica, nos seguintes termos (fls. 513/5):

‘Cuida-se da Prestação de Contas do Serviço Social da Indústria - Departamento Regional de Goiás - Sesi/GO, relativa ao exercício de 2007.

As principais ocorrências tratadas nos autos são:

a) transferências financeiras do Sesi/GO para o Instituto Euvaldo Lodi - IEL, mediante convênio, sobre o qual inexistia documentação hábil a demonstrar a efetiva aplicação dos recursos;

b) (...).

Quanto à primeira ocorrência, o Ministério Público diverge da proposta da Secex/GO apenas no que se refere à responsabilização do sr. Jair Antônio Meneguelli. Os prejuízos apurados pela unidade técnica são frutos da inobservância aos cuidados que devem nortear as ações daqueles que lidam com recursos públicos. Nesse sentido, tivessem sido adotadas as cautelas exigíveis do gestor mediano, tais como a necessidade de elaboração de um projeto previamente aprovado pelo repassador dos recursos, a cobrança de prestação de contas para se averiguar a correta aplicação desses recursos e a normatização de medidas para solucionar casos de desvios na

execução do projeto, possivelmente não haveria débito a ser questionado e a ocorrência se restringiria à análise da legalidade das transferências compulsórias ao IEL (...).

Entretanto, com vênias à unidade técnica, o fato de ter o Presidente do Conselho Nacional do Sesi corroborado a vigência de orientação normativa que permitiu a transferência financeira ao IEL não guarda correlação direta com o débito, pois a aplicação dos recursos estava a cargo dos diretores regionais e esta poderia ter sido regular, caso adotassem as cautelas que deles se esperavam. Perceba-se que o Presidente do Conselho Nacional do Sesi sequer foi signatário do instrumento firmado entre o Sesi/GO e o IEL (f. 263/5). Considerando essas circunstâncias e que o sr. Jair Meneguelli não é agente integrante do rol de responsáveis das presentes contas, o *Parquet* defende a sua exclusão desta relação processual.

(...)'

**Acórdão**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de prestação de contas do Serviço Social da Indústria - Administração Regional de Goiás, relativa ao exercício de 2007,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão da 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. excluir da presente relação processual o Instituto Euvaldo Lodi e o sr. Jair Antônio Meneguelli;

(...)"

Por esses motivos, deve-se excluir a responsabilidade do sr. Jair Antônio Meneguelli pelo débito apontado nestes autos.

**VI**

Por todo o exposto, o Ministério Público propõe que o Tribunal de Contas da União:

a) constitua anexo aos autos principais, para apreciação de conflito de uniformização de jurisprudência, nos termos do art. 91 do Regimento Interno do TCU, acerca da alteração dos regulamentos de licitações e contratos dos serviços sociais autônomos, para prever a necessidade de comprovação de regularidade fiscal nas contratações efetivadas por meio de dispensa ou inexigibilidade de licitação, notadamente nos casos de dispensa fundamentada nos incisos I e II do art. 24 da Lei 8.666/1993, confrontando-se os entendimentos expressos nas seguintes deliberações desta Corte de Contas:

1) Decisões 705/1994 - Plenário e 10/2002 - 1ª Câmara; Acórdãos 1.287/2004 - Plenário; 3.016/2003 - 1ª Câmara; 457/2005 - 2ª Câmara; 2.970/2006 - 1ª Câmara, confirmado pelo 3.624/2007 - 1ª Câmara; 338/2007 - 1ª Câmara; 1.646/2007 - 1ª Câmara, confirmado pelo 3.141/2008 - 1ª Câmara; 3.308/2007 - 2ª Câmara; 308/2008 - 1ª Câmara, confirmado pelo 3.941/2009 - 1ª Câmara; 332/2008 - 1ª Câmara, confirmado pelo 2.105/2009 - 1ª Câmara; 1.950/2008 - 1ª Câmara, confirmado pelo 4.104/2009 - 1ª Câmara; 1.979/2008 - 1ª Câmara, confirmado pelo 3.138/2010 - 1ª Câmara; 3.551/2008 - 1ª Câmara; 38/2008 - 2ª Câmara; 2.550/2008 - 2ª Câmara, confirmado pelo 3.911/2009 - 2ª Câmara; 3.856/2009 - 1ª Câmara; 5.457/2009 - 1ª Câmara, confirmado pelo 2.284/2010 - 1ª Câmara; 1.724/2009 - 2ª Câmara; 943/2010 - Plenário; 3.146/2010 - 1ª Câmara; e 2.097/2010 - 2ª Câmara, entre outros;

2) Acórdão 2.616/2008 - Plenário;

3) Acórdãos 1.981/2004; 2.650/2007; 3.782/2007 e 1.172/2011; todos da 1ª Câmara; entre outros;

b) após a deliberação sobre o incidente proposto, ou caso V. Ex.ª ou o Plenário desta Casa não adotem a proposição sugerida na alínea anterior, o Ministério Público propõe, no mérito, que o Tribunal de Contas da União:

1) exclua da presente relação processual o Instituto Euvaldo Lodi e o sr. Jair Antônio Meneguelli;

2) julgue irregulares as contas dos srs. Paulo Afonso Ferreira e Paulo Vargas, aplicando-lhes multa, com fulcro nos arts. 1º, inc. I, 16, inc. III, alínea "b", 19, parágrafo único, 23, inc. III, alínea "b", e 58, inc. I, da Lei 8.443/1992, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, nos termos dos arts. 23, inc. III, alínea "a", da citada lei e 214, inc. III, alínea "a", do Regimento Interno do TCU, atualizada monetariamente na data do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

3) autorize, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inc. II, da Lei 8.443/1992;

4) julgue regulares as contas dos demais responsáveis arrolados às fls. 2/4, v. p., dando-se-lhes quitação plena, com fundamento nos arts. 1º, inc. I, 16, inc. I, 17, e 23, inc. I, da Lei 8.443/1992."

É o relatório.

**VOTO**

Cuidam os autos da prestação de contas relativa ao exercício de 2008 do Serviço Social da Indústria – Departamento Regional de Goiás – Sesi/GO.

2. Após instrução inicial, a Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás – Secex/GO promoveu as audiências dos responsáveis a respeito de irregularidades apontadas no relatório de auditoria de gestão da Controladoria-Geral da União – CGU. Promoveu, também, diligência à entidade, para que apresentasse relação, discriminada por data, dos repasses financeiros ao Instituto Euvaldo Lodi ocorridos durante o exercício de 2008, bem como a documentação necessária à comprovação da aplicação daqueles recursos (termos de convênio e aditivos, prestação de contas, extratos bancários, comprovantes das despesas realizadas, projetos desenvolvidos e respectivos planos de trabalho).

3. Em nova instrução, além de analisar as justificativas apresentadas, a unidade técnica, à vista das informações colhidas na diligência, houve por bem propor a citação solidária dos responsáveis e do mencionado Instituto, em razão da falta de comprovação da correta aplicação dos recursos transferidos ao IEL/GO em 2008 e em razão de um dos responsáveis corroborar norma que dava suporte às referidas transferências.

4. Examinadas as alegações de defesa, a Secex/GO propôs a exclusão da responsabilidade do IEL/GO e de um dos responsáveis, o julgamento destas contas pela regularidade com ressalva e a expedição de alerta ao Sesi/GO.

5. Por seu turno, o representante do Ministério Público junto a esta Corte, procurador Júlio Marcelo de Oliveira, ao examinar, em primeiro lugar, um dos pontos objeto da audiência dos responsáveis – "*reincidência no descumprimento de determinação desta Corte (Acórdão 338/2007 - 1ª Câmara, item 9.3.6), por não estar sendo exigida a apresentação da documentação relativa à regularidade com a Seguridade Social nos casos de dispensa de licitação (art. 16, III, § 1º, da Lei 8.443/1992)"*- suscitou incidente de uniformização de jurisprudência.

6. Ao final, além de propor o conhecimento do mencionado incidente, o nobre procurador defendeu, acompanhando a unidade técnica, a exclusão do IEL/GO e de um dos responsáveis da relação processual. Defendeu, todavia, no tocante ao mérito, proposta divergente da Secex/GO, no sentido de irregularidade das contas de dois responsáveis, com aplicação de multa, e regularidade com quitação plena aos demais.

7. Nesse momento processual, passo a tratar especificamente da matéria relacionada ao incidente de uniformização de jurisprudência.

8. A mencionada determinação, dirigida ao Sesi/GO e constante do subitem 9.3.6 do acórdão 338/2007-1ª Câmara, proferido no julgamento das contas da entidade de 2004, está vazada nos seguintes termos:

"9.3.6. estenda a exigência de apresentação da documentação relativa à regularidade com a Seguridade Social a todas as modalidades de licitação, inclusive em situações de contratação direta mediante dispensa ou inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 195, § 3º, da Constituição Federal, da Decisão 705/1994 – TCU – Plenário e da Decisão 10/2002 – TCU – 1ª Câmara;".

9. Assim, os responsáveis pelo Sesi/GO, ao apresentarem suas justificativas sobre possível reincidência no descumprimento dessa determinação, sustentaram que "desde a edição do acórdão 338/2007, as aquisições e contratações do Sesi têm sido precedidas de certidões negativas para com a Seguridade Social, exceto quando os valores das transações se apresentam diminutos; referidas contratações são de pequena monta e agregar-lhes exigências burocráticas seria afrontar os princípios da eficiência e da proporcionalidade, como reconheceu o próprio TCU no Acórdão 2.616/2008 - Plenário, em que decidiu que não é exigida a comprovação de regularidade fiscal nas contratações por meio de dispensa de licitação fundamentada nos incisos I e II do art. 24 da Lei 8.666/1993".

10. O Ministério Público, com propriedade e exame acurado, reconheceu a existência da divergência jurisprudencial, apontando três grupos de acórdãos desta Corte com orientações distintas.

11. O primeiro grupo – que, na realidade, traduz-se em um único julgado, apontado pela pesquisa jurisprudencial do **Parquet** – é representado pelo acórdão 2.616/2008-Plenário, mencionado na defesa dos responsáveis e que, apesar de envolver a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) e não serviço social autônomo, como no presente caso, não introduz diferença específica relevante que permita desconsiderá-lo como parâmetro neste processo, ao excepcionar da exigência de comprovação da regularidade fiscal as hipóteses de dispensa de licitação dos incisos I e II do art. 24 da Lei 8.666/1993, baseadas no baixo valor da contratação.

12. O segundo grupo é formado pela jurisprudência majoritária deste Tribunal, que não admite a exceção mencionada.

13. O terceiro grupo, composto por alguns julgados minoritários, dispensa a exigência de comprovação de regularidade fiscal nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, até o limite da concorrência, considerando adequada a redação atual dos regulamentos de licitações e contratos das entidades do Sistema “S”.

14. Assiste razão ao Ministério Público junto ao TCU. Não há um entendimento sedimentado a respeito, existindo decisões desta Corte com entendimentos destoantes. Assim, como frisou a Procuradoria, “a devolução da matéria ao Plenário a colocará sob o descortino da instância mais adequada para pacificá-la e expedir orientação segura e definitiva aos jurisdicionados que dependem de sua definição”.

15. Isso posto, considerando que o percuciente e bem fundamentado exame oferecido pelo **Parquet** reflete a divergência apontada, manifesto-me no sentido de que o incidente de uniformização de jurisprudência merece ser conhecido.

16. Outrossim, informo que o Ministério Público junto ao TCU, tendo em vista a origem da proposta de instauração do incidente, entende desnecessária, por motivo de preclusão lógica, a audiência prescrita no § 1º do art. 91 do Regimento Interno deste Tribunal, no que lhe assiste razão.

17. A subprocuradora-geral Cristina Machado da Costa e Silva pediu vista dos autos e trouxe colaboração à discussão da matéria ao mencionar os termos do acórdão 2.102/2011-TCU-Plenário, concluindo nos seguintes termos:

*“Sendo assim, ante a complexidade inerente ao tema em debate, pareceu-nos oportuno trazer aos autos as luzes de tão relevantes e recentes decisões Plenárias, as quais não poderiam passar ao largo da apreciação da matéria de fundo e do próprio incidente de uniformização de jurisprudência suscitado.”*

18. O julgado mencionado compõe o terceiro grupo antes referido no item 13, não se traduzindo, todavia, na majoritária jurisprudência desta Casa conforme delineada pelo procurador Júlio Marcelo de Oliveira. Representa, todavia, mais um exemplo da complexidade da matéria que merece ser levada à deliberação do Plenário para fins de uniformização.

Diante do exposto, voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO 1976/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC 015.406/2009-6.

2. Grupo I – Classe IV – Prestação de Contas de 2008.

3. Responsáveis: Daniel Viana (CPF 002.482.231-00), Humberto Tannús Junior (CPF 167.058.231-00), Instituto Euvaldo Lodi (CNPJ 01.647.296/0001-08), Ismael Gonçalves Numes (CPF 348.826.696-68), Ivan da Glória Teixeira (CPF 160.156.571-20), Jair Antonio Meneguelli (CPF 326.768.838-87), Nalva Oliveira Resende (CPF 301.830.571-04), Orizomar Araújo Siqueira (CPF 040.148.041-00), Paulo Afonso Ferreira (CPF 117.159.951-04), Paulo Vargas (CPF 037.237.201-53), Pedro Alves de Oliveira (CPF 021.568.811-20), Samuel Alves Silva (CPF 278.423.121-68), Waldyr O

Dwyer (CPF 003.046.201-06) e Wilson de Oliveira (CPF 095.954.731-20).

4. Unidade: Serviço Social da Indústria – Departamento Regional de Goiás – Sesi/GO.

5. Relatora: ministra Ana Arraes.

6. Representante do Ministério Público: procurador Júlio Marcelo de Oliveira.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado de Goiás – Secex/GO.

8. Advogado: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de prestação de contas relativa ao exercício de 2008 do Serviço Social da Indústria – Departamento Regional de Goiás – Sesi/GO.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora, em:

9.1. preliminarmente à análise do mérito desta prestação de contas, instaurar incidente de uniformização de jurisprudência, com fulcro no artigo 91 do Regimento Interno desta Corte;

9.2. determinar à Secretaria das Sessões a constituição de volume anexo aos presentes autos, do qual constarão as manifestações relativas ao mérito da uniformização de jurisprudência sob comento;

9.3. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, aos responsáveis;

9.4. determinar o retorno destes autos ao gabinete da relatora, para adoção das providências a seu cargo.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1976-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

**GRUPO I – CLASSE VII – Plenário**
**TC 044.312/2012-1**
**Natureza**: Administrativo
**Órgão:** Tribunal de Contas da União
**Interessado**: Tribunal de Contas da União.
**Advogado constituído nos autos:** não há.

**Sumário**: ADMINISTRATIVO. ESTUDO SOBRE APLICAÇÃO DO REGIME DE EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL NA CONTRATAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS. DETERMINAÇÃO À SEGECEX. CIÊNCIA DA DELIBERAÇÃO ADOTADA AO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo, com os ajustes de forma pertinentes, o estudo elaborado pela 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras, atual Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação – SecobEdificação –, peça 1, sobre procedimentos para aplicação do regime de empreitada por preço global em obras públicas.

**I – INTRODUÇÃO**

Trata-se de estudo elaborado pela Secob-1, com vistas a uniformizar procedimentos sobre a utilização do regime de empreitada por preço global (EPG) para a contratação de obras públicas, bem como apresentar diretrizes e orientar os auditores do Tribunal em relação ao tema.

2. Tal estudo se justifica pelo fato de que o TCU não possuir jurisprudência consolidada sobre o regime de empreitada por preço global, conforme se percebe no trecho do voto condutor do Acórdão 2.929/2010 – TCU – Plenário:

17.(...)é importante ressaltar que a jurisprudência do Tribunal **não delineia com clareza as implicações do regime de empreitada por preço global**, quanto às variações de quantitativos em relação à previsão original. Pode-se perceber, na verdade, a tendência em considerar, mesmo em contratos sob esse regime, a necessidade de que os pagamentos correspondam aos serviços efetivamente executados. (Acórdão 2.929/2010 – TCU – Plenário – trecho do voto; destaque acrescido).

3. Exemplo de posicionamento jurisprudencial controverso é o tratamento a ser dado aos termos aditivos nesse regime de execução. Existe um entendimento de que, em EPG, os aditivos resultantes de omissões do orçamento ou do projeto não seriam devidos, tendo em vista que a obra foi contratada por preço certo e global, cabendo à empreiteira encontrar as formas de concluir a obra a contento. O relatório que originou o Acórdão 2.163/2011 – TCU – Plenário é um exemplo deste entendimento:

...o edital de licitação apresenta disposição para que nenhum pagamento adicional seja efetuado em remuneração a serviços que sobrevierem durante a execução das obras, mas que sejam necessários para a perfeita execução dos projetos apresentados no certame (...). Em função disso, determina ainda que as licitantes executem minucioso estudo do local, dos projetos e das especificações antes da apresentação da sua proposta.

**Nessa linha, o empreiteiro não teria direito a solicitar aditivos contratuais de quantidades nos casos de quantitativos subestimados por erros que pudessem ter sido detectados ainda durante o processo licitatório.**

No aditivo em análise, aparentemente diversos itens decorrem da previsão inadequada de quantitativos, **que poderiam ter sido verificados no projeto ou ainda em visita ao local da obra**. Dessa maneira, cabe à Agsep, considerando a avaliação aqui descrita, identificar os serviços que podem ou não ser regularmente incluídos no termo aditivo a ser firmado. (Acórdão 2.163/2011 – TCU – Plenário – trecho do relatório; destaques acrescidos).

4. Destaque-se a crescente importância da EPG para as contratações de obras públicas, tendo em vista a recente edição da Lei 12.462/2011, que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – o RDC. O artigo 8º da Lei estatui expressamente que o regime de EPG deve ser preferencialmente adotado para a contratação de obras e serviços de engenharia:

Art. 8º Na execução indireta de obras e serviços de engenharia, são admitidos os seguintes regimes:

I - empreitada por preço unitário;

II - empreitada por preço global;

III - contratação por tarefa;

IV - empreitada integral; ou

V - contratação integrada.

§ 1º Nas licitações e contratações de obras e serviços de engenharia serão adotados, **preferencialmente**, os regimes discriminados nos incisos II, IV e V do caput deste artigo. (destaque acrescido).

5. Em 18 de julho de 2012, a Lei 12.688 estendeu a possibilidade de utilização do Regime Diferenciado às obras do PAC, ampliando a importância da compreensão do regime de empreitada por preço global.

6. Outro dispositivo legal que tem trazido importantes critérios aplicáveis ao regime de EPG é a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A redação do art. 102, § 6º da última LDO (Lei 12.708/2012) vem sendo repetido há alguns anos, com a seguinte redação:

§ 6º No caso de adoção do regime de empreitada por preço global, previsto no art. 6º, inciso VIII, alínea “a”, da Lei no 8.666, de 1993, devem ser observadas as seguintes disposições:

I - na formação do preço que constará das propostas dos licitantes, poderão ser utilizados custos unitários diferentes daqueles fixados no **caput**, desde que o preço global orçado e o de cada uma das etapas previstas no cronograma físico-financeiro do contrato, observado o § 7º, fique igual ou abaixo do valor calculado a partir do sistema de referência utilizado, assegurado ao controle interno e externo o acesso irrestrito a essas informações para fins de verificação da observância deste inciso;

II - o contrato deverá conter cronograma físico-financeiro com a especificação física completa das etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras, não se aplicando, a partir da assinatura do contrato e para efeito de execução, medição, monitoramento, fiscalização e auditoria, os custos unitários da planilha de formação do preço;

III - mantidos os critérios estabelecidos no **caput**, deverá constar do edital e do contrato cláusula expressa de concordância do contratado com a adequação do projeto básico, sendo que as alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto não poderão ultrapassar, no seu conjunto, 10% (dez por cento) do valor total do contrato, computando-se esse percentual para verificação do limite do § 1º do art. 65 da Lei no 8.666, de 1993;

IV - a formação do preço dos aditivos contratuais contará com orçamento específico detalhado em planilhas elaboradas pelo órgão ou entidade responsável pela licitação, mantendo-se, em qualquer aditivo contratual, a proporcionalidade da diferença entre o valor global estimado pela administração nos termos deste artigo e o valor global contratado, mantidos os limites do art. 65, § 1º, da Lei no 8.666, de 1993;

V - na situação prevista no inciso IV deste parágrafo, uma vez formalizada a alteração contratual, não se aplicam, para efeito de execução, medição, monitoramento, fiscalização e auditoria, os custos unitários da planilha de formação do preço do edital, assegurado ao controle interno e externo o acesso irrestrito a essas informações para fins de verificação da observância dos incisos I e IV deste parágrafo; e

VI - somente em condições especiais, devidamente justificadas em relatório técnico circunstanciado, elaborado por profissional habilitado e aprovado pelo órgão gestor dos recursos ou seu mandatário, poderão os custos das etapas do cronograma físico-financeiro exceder o limite fixado nos incisos I e IV deste parágrafo, sem prejuízo da avaliação dos órgãos de controle interno e externo.

7. Desse modo, este estudo tem a finalidade de consolidar os entendimentos relativos a esse regime de execução contratual, bem como orientar os auditores e as unidades técnicas do TCU a respeito. Ressalte-se que as orientações aqui apresentadas estão em consonância com as diretrizes de um grupo de trabalho formado por representantes das quatro Secretarias de Fiscalização de Obras, cujas conclusões foram aprovadas pelo Comitê de Coordenação e Fiscalização de Obras - CCO (reunião realizada em 16 de agosto de 2012).

**II – CARACTERIZAÇÃO DA EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL**

8. Antes de iniciar a análise da empreitada por preço global, faz-se neste tópico uma breve introdução sobre o tema, apresentando a diferenciação entre a empreitada por preço global e a empreitada por preços unitários.

9. A Lei 8.666/1993 elenca os seguintes regimes de execução contratual: empreitada por preço global, empreitada por preço unitário, tarefa ou empreitada integral. Pela letra da lei, não fica claro como e quando utilizar cada um dos regimes de execução por empreitada definidos pelo legislador.

10. A escolha do regime de execução da obra não é decisão de livre arbítrio do gestor, visto que deve ser pautada pelo interesse público e estar sempre motivada, pois impactará as relações entre

contratado e contratante, as medições do contrato firmado, seus aditivos, entre outros fatores relacionados à gestão do empreendimento contratado. Decorre desse entendimento a constatação de que não existe, em tese, um regime de execução melhor que outro, e sim um regime que, no caso concreto, melhor atende ao interesse público.

**II.i Empreitada por preço global**

11. De acordo com a Lei 8.666/1993, utiliza-se a empreitada por preço global quando se contrata a execução da obra ou serviço por preço certo e total. Esse regime é indicado quando os quantitativos dos serviços a serem executados puderem ser definidos com precisão. Por isso, pressupõe uma definição minuciosa de todos os componentes da obra, de modo que seus custos possam ser estimados com uma margem mínima de incerteza.

12. O artigo 47 da Lei 8.666/1993 exige que, nas contratações por preço global, a Administração disponibilize, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto licitado. Em outras palavras, deve haver projeto básico com alto grau de detalhamento, com o objetivo de minimizar os riscos a serem absorvidos pela contratada durante a execução contratual, o que resulta, por conseguinte, em menores preços ofertados pelos licitantes. A contratada poderá arcar com eventuais erros ou omissões na quantificação dos serviços, situação em que, em regra, não teria direito a aditivos contratuais de quantidades em caso de quantitativos subestimados por erro que pudesse ter sido detectado durante o processo licitatório.

13. Na empreitada por preço global, a remuneração da contratada é feita após a execução de cada etapa, previamente definida no cronograma físico-financeiro. As medições de campo das quantidades realizadas devem ser precisas apenas o suficiente para definir o percentual executado do projeto. Essa particularidade facilita a fiscalização da obra, já que esse critério de medição não envolve necessariamente o levantamento preciso dos quantitativos dos serviços executados.

14. Além disso, cabe ao fiscal assegurar a execução da obra em absoluta conformidade com o projeto e as especificações técnicas. Nesse sentido, não podem ser admitidos pagamentos por serviços executados em desconformidade com o estipulado, ensejando superfaturamento por serviços não executados ou por qualidade deficiente.

**II.ii Empreitada por preço unitário**

15. Segundo a Lei de Licitações e Contratos, a empreitada por preço unitário consiste na contratação da execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas. É utilizada sempre que os quantitativos a serem executados não puderem ser definidos com grande precisão.

16. Portanto, em que pese não ser necessário um grau de detalhamento de projeto no mesmo nível das empreitadas por preço global, o conceito de projeto básico definido no art. 6º da Lei 8.666/1993 deve ser respeitado com rigor.

17. Entretanto, não se deve pressupor que a existência de maior imprecisão nos quantitativos dos serviços implique, por si só, deficiência do projeto básico. Convém ressaltar que, mesmo em projetos bem elaborados, há serviços cujos quantitativos estão intrinsecamente sujeitos a um maior nível de imprecisão, como é o caso de serviços de movimentação de terra em rodovias e barragens. Por isso, recomenda-se que essas tipologias de obras sejam contratadas no regime de empreitada por preço unitário.

18. A remuneração da contratada, nesse regime, é feita em função das unidades de serviço efetivamente executadas, com os preços previamente definidos na planilha orçamentária da obra. Assim, o acompanhamento do empreendimento torna-se mais difícil e detalhado, já que se faz necessária a fiscalização sistemática dos serviços executados. Nesse caso, o contratado se obriga a executar cada unidade de serviço previamente definido por um determinado preço acordado. O construtor contrata apenas o preço unitário de cada serviço, recebendo pelas quantidades efetivamente executadas.

19. Em decorrência da ausência do risco de variação de quantitativos para o construtor, um contrato celebrado no regime de preços unitários pode ter um preço final ligeiramente menor. Porém,

isso não significa, necessariamente, que esse regime de execução seja o mais econômico para a Administração, devido aos maiores custos decorrentes da fiscalização do contrato.

20. A precisão da medição dos quantitativos é muito mais crítica no regime de empreitada por preço unitário do que em contratos a preços globais, visto que as quantidades medidas no campo devem ser exatas, pois corresponderão, de fato, às quantidades a serem pagas. Portanto, as equipes de medição do proprietário devem ser mais cuidadosas e precisas em seus trabalhos, porque as quantidades medidas definirão o valor real do projeto.

21. O valor final do contrato sob o regime de empreitada por preço unitário pode oscilar para mais ou para menos, em relação ao originalmente contratado, em função da precisão das estimativas de quantitativos dos serviços.

22. Entende-se que na empreitada por preço unitário, pequenas variações de quantitativos de alguns serviços, para mais ou para menos, não demandam a formalização de um aditivo, desde que o valor final executado fique inferior ao valor contratado originalmente. Em que pese haver alguns precedentes do Tribunal contrários a tal entendimento, por exemplo, os Acórdãos Plenários 282/2008 e 1655/2010, considera-se que o pagamento dos serviços com pequenas discrepâncias em relação aos quantitativos originalmente estimados não infringe o art. 60 da Lei 8.666/93 e não pode ser caracterizado como contrato verbal. Afinal, há um contrato previamente formalizando o ajuste e, na empreitada por preço unitário, os quantitativos presentes na planilha orçamentária poderão variar para mais ou para menos, pois apenas os preços unitários foram ajustados entre as partes.

23. Os quadros a seguir, extraídos e adaptados do Roteiro de Auditoria de Obras Públicas do TCU, aprovado pela Portaria SEGECEX n. 38, de 08/11/2011, demonstram resumidamente, as vantagens, desvantagens e indicação de utilização do regime de empreitada por preço global e de empreitada por preço unitário:

**EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO**

| VANTAGENS | DESVANTAGENS | INDICADA PARA: |
|---|---|---|
| Pagamento apenas pelos serviços efetivamente executados;<br> Apresenta menor risco para o construtor, na medida em que ele não assume risco quanto aos quantitativos de serviços (riscos geológicos do construtor são minimizados); e<br> A obra pode ser licitada com um projeto com grau de detalhamento inferior ao exigido para uma empreitada por preço global ou integral. | Exige rigor nas medições dos serviços;<br> Maior custo da Administração para acompanhamento da obra;<br> Favorece o jogo de planilha;<br> Necessidade frequente de aditivos, para inclusão de novos serviços ou alteração dos quantitativos dos serviços contratuais;<br> O preço final do contrato é incerto, pois é baseado em estimativa de quantitativos que podem variar durante a execução da obra;<br> Exige que as partes renegociem preços unitários quando ocorrem alterações relevantes dos quantitativos contratados; e<br> Não incentiva o cumprimento de prazos, pois | Contratação de serviços de gerenciamento e supervisão de obras;<br> Obras executadas "abaixo da terra" ou que apresentam incertezas intrínsecas nas estimativas de quantitativos, a exemplo de:<br>- Execução de fundações, serviços de terraplanagem, desmontes de rocha, etc.;<br>- Implantação, pavimentação, duplicação e restauração de rodovias;<br>- Canais, barragens, adutoras, perímetros de irrigação, obras de saneamento;<br>- Infraestrutura urbana;<br>- Obras portuárias, dragagem e derrocamento;<br>- Reforma de edificações;<br>- Poço artesiano. |

| | | |
|---|---|---|
| | o contratado recebe por tudo o que fez, mesmo atrasado. | |

**EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL**

| VANTAGENS | DESVANTAGENS | INDICADA PARA: |
|---|---|---|
|  Simplicidade nas medições (medições por etapa concluída);<br> Menor custo para a Administração Pública na fiscalização da obra;<br> Valor final do contrato é, em princípio, fixo;<br> Restringe os pleitos do construtor e a assinatura de aditivos;<br> Dificulta o jogo de planilha; e<br> Incentiva o cumprimento de prazo, pois o contratado só recebe quando conclui uma etapa. |  Como o construtor assume os riscos associados aos quantitativos de serviços, o valor global da proposta tende a ser superior se comparado com o regime de preços unitários;<br> Tendência de haver maior percentual de riscos e imprevistos no BDI do construtor; e<br> A licitação e contratação exige projeto básico com elevado grau de detalhamento dos serviços (art. 47 da Lei 8.666/1993). |  Contratação de estudos e projetos;<br> Elaboração de pareceres e laudos técnicos;<br> Obras e serviços executados "acima da terra" que apresentam boa precisão na estimativa de quantitativos, a exemplo de:<br>- Construção de edificações; e<br>- Linhas de Transmissão. |

**III – DA OPÇÃO PELO REGIME DE EPG**

24. Como visto, o regime de EPG ganhou enorme importância no âmbito das contratações de obras públicas, notadamente após o surgimento do RDC e sua extensão às obras do PAC, tornando nítida a preferência que a Lei deu ao regime de EPG em detrimento do regime de empreitada por preço unitário (EPU). Na verdade, a lei instituidora do RDC exige que, ao optar pelo regime de EPU, o gestor justifique a inviabilidade da utilização dos demais regimes (Lei, 12.462, art. 8º, § 2º). Portanto, a lei dá ao gestor o poder-dever de verificar se, em cada caso, é pertinente a adoção do regime de empreitada por preço global.

25. No regime de empreitada por preço global contrata-se a execução da obra ou do serviço por preço certo e total (Lei 8.666/93, art. 6º, VIII, “a”). Nessa linha, mostra-se interessante para obras cujo objeto, por sua natureza, possa ser projetado com margem mínima de incerteza acerca das variáveis intervenientes, de modo que o custo global, e o das etapas que o constituem, estejam estimados, também, com uma maior precisão. Em outras palavras:

(...) o regime de execução de empreitada por preço global é recomendado para obras de construções novas em que o projeto básico contemple todos os elementos e serviços a serem contratados, em nível de informação suficiente para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação e contenham sólido estudo de viabilidade técnica e legal, justificando e consolidando todas as etapas do objeto. [ CROCE, J., MELLO, S. & AZEVEDO, W., *Decisão por Empreitada Global ou Unitária em Obras Públicas de Reformas de Edificações* – Monografia apresentada ao departamento de engenharia civil da PUC-RJ, 2008]

26. Nesse contexto, convém mencionar o caput do art. 5º do PLS 56/2011, de autoria do Senador Pedro Taques, que tramita no Senado Federal e trata de normas relacionadas à responsabilização na contratação de obras públicas. O referido projeto de lei traz importantes contribuições sobre as condições para utilização da empreitada por preço global:

Art. 5º A empreitada por preço global, prevista no art. 6o, inciso VIII, alínea “a”, da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, **deve ser utilizada quando se contrata a execução da obra ou serviço por preço certo e total, exigindo que os quantitativos dos serviços a serem executados possam ser definidos com precisão, pressupondo-se uma definição minuciosa de todos os componentes da obra**. (destaques acrescidos).

27. PINI & CARVALHO também defendem a necessidade de maior definição da obra como requisito para a contratação em regimes de empreitada por preço global:

Assim, o regime de preço global (mais favorável ao contratante) deveria ser adotado, em situações de elevado grau de definição da obra.

(...)

Há que se considerar também a incompatibilidade de regimes de contratação com os graus de definição do que se quer executar. Executar uma obra por regime de preço global, com muitas indefinições, implicará conflito entre as partes. O preço estará subdimensionado, sob a óptica do construtor, para suportar os diversos serviços presumíveis, os quais o contratante supostamente julgaria estarem considerados no preço ofertado. Sob a óptica do contratante, o preço terá uma onerosidade excessiva porque o construtor tende a abranger, no preço ofertado, valores para cobrir presumibilidades que possam ocorrer ao longo do processo de execução da obra. [CARVALHO, Luiz F. e PINI, Mario S., *Como remunerar fatos presumíveis?*Artigo obtido em: http://www.infraestruturaurbana.com.br/solucoes-tecnicas/14/artigo256272-2.asp em 10/10/2012.]

28. Conforme LIMMER [LIMMER, Carl Vicente – Planejamento, Orçamentação e Controle de Projetos e Obras, 1997, Editora LTC, p. 158], na contratação por preço global (contrato de preço fixo, com valor imutável em moeda constante), pressupõe-se uma definição minuciosa de todos os componentes da obra, de modo que seus custos possam ser estimados com uma margem mínima de incerteza.

29. Em resumo, pode-se afirmar que a conveniência de se adotar o regime de empreitada por preço global diminui à medida que se eleva o nível de incerteza sobre o objeto a ser contratado.

30. Nas obras civis, uma das principais fontes de incertezas reside nas características geotécnicas do solo no qual será implantado o empreendimento. Tal incerteza aumenta consideravelmente em função da extensão de área do empreendimento. Assim, por exemplo, as incertezas relativas às características geotécnicas de um sítio que será alagado por uma barragem, ou de uma estrada que será implantada em uma extensão de 100 km, são evidentemente maiores do que as incertezas que cercam a execução de uma edificação que será erguida em um terreno confinado de dimensões 100 m x 100 m, cuja prospecção do subsolo pode ser realizada com nível de precisão até mesmo maior do que o recomendado em norma técnica, se disso resultar em precisão maior do projeto.

31. Em outro entendimento, o Tribunal tem considerado, por exemplo, que a utilização de empreitada por preço global em obras de restauração e manutenção rodoviárias é inadequada, conforme se deduz do Acórdão 3.260/2011:

9.2. dar ciência ao Dnit de que:

9.2.1. embora o regime de empreitada por preços globais tenha previsão explícita da Lei de Licitações e, em razão disso, não se possa considerá-lo propriamente ilegal, as obras de restauração e manutenção rodoviária, por suas características, e considerando o histórico de desalinhamento dos projetos ao art. 47 da Lei 8.666/93, não são indicadas para esse regime de contratação;(Acórdão 3.260/2011 – TCU – Plenário)

32. Em suma, conclui-se que, a princípio, não é recomendável que todas as obras sejam licitadas pelo regime de empreitada por preço global. Caberá ao gestor diligente avaliar a situação concreta e, se for o caso, especialmente quando houver incertezas consideráveis em relação ao objeto, justificar a não aplicabilidade do regime de EPG àquela obra.

## IV – DA PRECISÃO DO PROJETO BÁSICO

33. Como dito anteriormente, o regime de execução de empreitada por preço global, mostra-se interessante para obras em que o objeto, por sua natureza, pode ser quantificado com alto grau de precisão, de modo que o custo global e o custo das etapas que compõem a obra sejam estimados com uma margem mínima de incerteza.

34. Da afirmação anterior, decorre a necessidade da existência de um projeto básico com alto grau de detalhamento, com o objetivo de minimizar os riscos e os preços ofertados pelos licitantes, que arcam com eventuais erros ou omissões na quantificação de cada serviço. A própria Lei 8.666/93, no art. 47, enfatiza essa necessidade:

Art. 47. Nas licitações para a execução de obras e serviços, quando for adotada a modalidade de execução de empreitada por preço global, a Administração deverá fornecer obrigatoriamente, junto com o edital, **todos os elementos e informações necessários** para que os licitantes possam **elaborar suas propostas de preços com total e completo conhecimento do objeto da licitação**.

35. A existência de projeto básico completo é uma exigência para qualquer contratação de obras públicas. Caso o regime de contratação seja o de EPG, a completude e a precisão do Projeto Básico ganham importância ainda maior. Essa característica é apontada como uma desvantagem na utilização da EPG.

36. No regime de EPG, o projeto básico deve conter informações para permitir que as medições sejam feitas de modo adequado, assim entendido como sendo feitas por etapas. Desse modo, é imprescindível, na contratação por EPG, uma definição clara e inequívoca das etapas físicas que constituem o todo. Tais elementos é que permitirão o estabelecimento de marcos para cada uma dessas etapas, ao término das quais caberão os pagamentos. Essas medidas facilitarão o monitoramento e o controle das obras por parte de quem as fiscalizará.

37. A importância de um projeto básico é tamanha, que a sua qualidade pode influenciar diretamente o custo final da obra. Imagine-se, por exemplo, que numa concorrência em EPG os licitantes deparem com um projeto básico flagrantemente incompleto e/ou impreciso. É certo que se trata de uma situação em que a probabilidade de ocorrerem imprevistos é elevada, de modo que os concorrentes poderão incluir algumas contingências nos preços ofertados. Desse modo, há uma tendência de que o preço da empreitada, nesse caso, tenha um valor maior do que teria se fosse adotado o regime de empreitada por preço unitário. Nesse sentido, vale observar a argumentação de Marçal Justen Filho:

Pretende-se que a empreitada global imporia ao particular o dever de realizar o objeto, de modo integral, arcando com todas as variações possíveis. Vale dizer, seriam atribuídos ao contratado os riscos por eventuais eventos supervenientes, que pudessem elevar os custos ou importar ônus imprevistos inicialmente. Essa concepção é equivocada. (...) Se a Administração não definir precisamente o objeto que será executado, cada licitante adotará interpretação própria (...) as propostas não serão compatíveis entre si. (...) Poderia imaginar-se que todos os licitantes incluiriam em suas propostas verbas destinadas a fazer face a essas eventualidades (...) **as propostas teriam valor mais elevado**.(...) Outra alternativa é que todos ou alguns dos licitantes resolvessem correr o risco e formulassem proposta não comportando imprevistos. Se esses viessem a ocorrer, a execução do objeto se tornaria inviável (...). [FILHO, Marçal J., *Comentários à lei de licitações e contratos administrativos,11 ed.* São Paulo, Dialética, 2005]

38. CAMPELO & CAVALCANTE (2012) também entendem que em regimes de empreitada por preço global "está implícita a necessidade de um projeto básico preciso e bem fundamentado, sob pena de sub ou sobreavaliar os encargos realmente necessários para a finalização da obra". [CAMPELO, Valmir e CAVALCANTE, Rafael J., *Obras públicas – comentários à jurisprudência do TCU*, Belo Horizonte, editora Fórum, 2012]

39. Por fim, destaque-se a forma pela qual o critério de escolha regime de EPG é descrito por CROCE, MELLO & AZEVEDO:

Conforme inicialmente suposto, a escolha do Regime de Execução Contratual, deve ser pautada nos seguintes aspectos: o tipo do objeto a ser executado, o nível de precisão do Projeto Básico e seus

respectivos estudos técnicos preliminares, a análise do adequado regime de medições e pagamentos, a qualidade dos serviços a serem executados e a eficiência da fiscalização a ser alcançada. [CROCE, J., MELLO, S. & AZEVEDO, W., *Op. Cit*]

40. Ante todas essas considerações doutrinárias, é de relevo notar que o entendimento jurisprudencial do TCU não trata a deficiência do projeto básico como irregularidade meramente formal, principalmente em obras executadas por preço global, em que eventuais divergências de quantitativos dos serviços previstos invariavelmente causarão prejuízos a uma das partes contratantes. E se a Administração Pública deixa de estabelecer, de maneira adequada, o conjunto de elementos suficientes para caracterizar o que pretende contratar, não há torneio possível, pois, em verdade, serão oferecidas propostas para alguma coisa que não se sabe ao certo o que efetivamente é: trata-se de um pressuposto lógico do certame.

41. Nesse caso, as consequências são absolutamente nefastas, pois essa imprecisão possibilita o oferecimento de propostas com valores que podem ser ínfimos, inexequíveis de plano, ou então propostas com valores muito acima daqueles que efetivamente se poderiam conseguir, caso estivesse bem delineado o objeto da contratação a ser entabulada.

42. Não custa salientar que quanto maior a precisão e a quantidade de informações disponíveis para a composição do preço global de uma obra, maiores são as probabilidades de o procedimento licitatório resultar na escolha da proposta mais vantajosa para a Administração. Além disso, e principalmente, maiores são as chances de uma boa execução contratual, tendo em vista que o licitante tem a completa noção do que será executado.

43. Por reiteradas vezes, o TCU tem determinado a anulação de certames licitatórios maculados por deficiências de projeto básico. Por exemplo, no recente Acórdão 2.819/2012 – Plenário, o TCU entendeu que a existência de deficiências graves no Projeto Básico impossibilita a adequada descrição dos serviços que serão implementados na obra, comprometendo o certame a ser realizado, tendo em vista que tal procedimento afasta da licitação empresas que optam por não correr o risco de apresentar um orçamento elaborado sem a necessária precisão, havendo, portanto, prejuízo à competitividade do certame e à contratação da proposta mais vantajosa pela Administração Pública, o que enseja a nulidade da concorrência efetivada.

44. É oportuno também reproduzir outros entendimentos do Tribunal sobre o assunto:

4. As licitações para execução de obras somente podem ser iniciadas quando se dispuser de projeto básico ou executivo devidamente atualizado e em perfeitas condições de ser executado, estando vedada a aprovação de relatórios de revisão do projeto que o ignore ou o desvirtue total ou parcialmente, ressalvada alterações pontuais sem grandes repercussões financeiras, devendo a eventual inépcia do projeto, constatada após a licitação, acarretar a anulação da licitação e do contrato decorrente, bem como a punição, em processo administrativo regular, de todos os agentes responsáveis pela incorreção do projeto. (Sumário do Acórdão 1874/2007 – Plenário).

5. Até que ocorra o equacionamento dessa grave falha administrativa, restará à Corte de Contas, sempre que confrontada com a prática por tudo perniciosa da revisão contratual indiscriminada, perquirir minudentemente de suas verdadeiras intenções e aplicar as cominações previstas em lei a todos os responsáveis pelas alterações indevidas, inclusive, se for o caso, os autores de projetos ineptos. Além disso, é bom lembrar que, nos exatos termos do art. 7º, § 6º, da Lei 8.666/1993, são nulos de pleno direito os atos e contratos derivados de licitações baseadas em projeto incompleto, defeituoso ou obsoleto, devendo tal fato ensejar não a alteração do contrato visando à correção das imperfeições, mas sua anulação para realização de nova licitação, bem como a responsabilização do gestor faltoso. (Voto condutor do Acórdão 353/2007 – Plenário).

**V – DAS MEDIÇÕES EM EPG**

45. Desde que seja atendida a premissa da confecção projeto básico bem detalhado, fator importante para que determinado contrato possa ser adequadamente licitado nesse regime, as medições

devem ser realizadas por etapas ou parcelas, de acordo com o estabelecido no cronograma físico-financeiro a respeito da evolução física da obra.

46. Assim, as medições devem ser realizadas a partir da conclusão do avanço físico de cada etapa (definida prévia e objetivamente no edital) e somente após a conclusão daquele marco físico que a caracteriza, conforme explicitado a seguir, pelo inciso II, do § 6º, do art. 102 da LDO 2013:

II – o contrato deverá conter cronograma físico-financeiro com a especificação física completa das etapas necessárias à medição, ao monitoramento e ao controle das obras, **não se aplicando, a partir da assinatura do contrato e para efeito de execução, medição, monitoramento, fiscalização e auditoria, os custos unitários da planilha de formação do preço;**

47. O parágrafo único do art. 5º do já mencionado PLS 56/2011 reforça esse entendimento:

Parágrafo único. No caso de adoção do regime de empreitada por preço global aplicam-se as seguintes disposições específicas:

I – o contrato deverá conter cronograma físico-financeiro que descreva em termos da execução da respectiva obra ou serviço todas **as etapas, subetapas, parcelas, trechos ou subtrechos necessários à medição**, ao monitoramento e ao controle das obras;

(...)

III – as medições deverão ser feitas por etapas, subetapas, parcelas, trechos ou subtrechos, previamente definidos no cronograma físico-financeiro;

48. Da mesma forma, CROCE, MELLO & AZEVEDO explicam como deve ser feita a medição nesse tipo de contrato.

Podemos exemplificar que, caso seja adotado o regime de execução global, as medições serão realizadas pela simples conferência das etapas/percentuais constantes do cronograma elaborado quando da elaboração do projeto básico, sem qualquer levantamento dos serviços efetivamente realizados. [CROCE, J., MELLO, S. & AZEVEDO, W., *Op. Cit*]

49. Pelo fato de a medição do serviço executado ser feita por etapa e não por quantitativos de serviços, exige-se um menor esforço de fiscalização por parte do órgão contratante, se comparada com a empreitada por preço unitário, diminuindo os custos de fiscalização da obra. De acordo com CAMPELO & CAVALCANTE:

Nas empreitadas por preço global, (...), **medem-se as etapas de serviço**, de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra ou mediante o estabelecido no instrumento convocatório. Em exemplo prático, terminadas as fundações, paga-se o valor global das fundações; feita a estrutura, remunera-se o valor respectivo previsto para essa etapa da obra; concluída determinada fase da obra, com marco previamente estipulado, paga-se o montante correspondente; até chegar ao final da empreitada, que deverá corresponder a valor total ofertado para o objeto como um todo, no ato da licitação.

Trata-se, portanto, de um **esforço fiscalizatório muito menor**, no que se refere a verificação em pormenores quantitativos de cada serviço. Não se fazem necessárias avaliações individualizadas de quantidades. Logicamente que em tal procedimento está implícita a necessidade de um projeto básico preciso e bem fundamentado, sob pena de sub ou sobreavaliar os encargos realmente necessários para a finalização da obra. [CAMPELO, Valmir e CAVALCANTE, Rafael J., *Op. Cit*]

50. SARIAN (2012) também menciona essa característica da gestão de um contrato em regime de empreitada por preço global:

Claro se faz que o regime de preço global é aquele que, se materializado com base em projeto básico bem elaborado, representa maior facilidade de gerenciamento pela administração, visto possibilitar o pleno conhecimento do valor final do empreendimento e o pagamento por etapa da obra concluída (...). [ALTOUNIAN, Cláudio S., *Obras Públicas – licitação, contratação, fiscalização e utilização*, 3 ed, Belo Horizonte, Fórum, 2012]

51. Desse modo, supondo que a medição efetivamente ocorra por etapas ou parcelas, os responsáveis pela elaboração ou aprovação do projeto básico devem ser responsabilizados nos casos de

superestimativas dos quantitativos contratados, assim como o gestor que optou pelo regime por preço global sem garantir a existência de um projeto básico preciso e adequado.

52. O fiscal do contrato, por não ter obrigação de identificar os quantitativos efetivamente executados, não deve ser responsabilizado nos casos de projetos superdimensionados, a não ser quando se tratar de distorções relevantes que puderem ser verificadas de plano, durante o acompanhamento da execução da obra. Em suma, prevalece o entendimento constante do Acórdão 1.874/2007 – TCU – Plenário:

Falece de fundamentação legal e respaldo técnico a elaboração de planilhas orçamentárias de obras públicas com injustificada superestimativa dos quantitativos dos serviços previstos. **Não se pode deixar à fiscalização do contrato a tarefa de reter os quantitativos excedentes** uma vez que ela própria deve estar sujeita aos controles internos ditados naturalmente pelo projeto da obra, que se constitui no referencial físico e financeiro do empreendimento. (Acórdão 1.874/2007 – TCU – Plenário – sumário).

53. Entretanto, apesar do entendimento do Acórdão 1.874/2007 – TCU – Plenário e do suposto menor esforço de fiscalização em EPG, deve-se atentar para as outras funções da fiscalização, extremamente importantes para a boa gestão dos recursos públicos, como, por exemplo, a verificação da aderência entre o que foi executado na obra e os projetos, a qualidade dos serviços executados, a aplicação de penalidades, o cumprimento dos prazos etc.

54. Nesse aspecto, o fiscal do contrato também pode ser responsabilizado por pagamentos indevidos quando a execução da obra ocorre em desconformidade com o projeto, como no exemplo de uma edificação cuja especificação dos serviços previa a execução das fôrmas da estrutura com chapa de madeirit plastificada, mas as fôrmas que foram efetivamente executadas utilizaram chapas de madeirit resinadas.  Em tal situação, a fiscalização contratual teria o dever de observar a não-conformidade da obra executada com o seu projeto ou especificação.

**VI – DA ADMISSIBILIDADE DE ADITIVOS EM EPG**

55. Como regra geral, mas sempre de modo justificado, admite-se aditivo em contratos regidos por qualquer regime de execução contratual, haja vista que a Lei 8.666/93 não fez nenhuma distinção ou ressalva sobre o assunto:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, **com as devidas justificativas**, nos seguintes casos:

I - unilateralmente pela Administração:

a) quando houver modificação do projeto ou das especificações, para melhor adequação técnica aos seus objetivos;

b) quando necessária a modificação do valor contratual em decorrência de **acréscimo ou diminuição quantitativa** de seu objeto, nos limites permitidos por esta Lei;

II - por acordo das partes:

(...)

d) para restabelecer a relação que as partes pactuaram inicialmente entre os encargos do contratado e a retribuição da administração para a justa remuneração da obra, serviço ou fornecimento, **objetivando a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato**, **na hipótese de sobrevirem fatos imprevisíveis, ou previsíveis porém de consequências incalculáveis**, retardadores ou impeditivos da execução do ajustado, ou, ainda, **em caso de força maior, caso fortuito ou fato do príncipe**, configurando álea econômica extraordinária e extracontratual.

56. Também, não se deve perder de vista a harmonização entre o art. 65 e o art. 58 do Estatuto das Licitações:

Art. 58. O regime jurídico dos contratos administrativos instituído por esta Lei confere à Administração, em relação a eles, a prerrogativa de:

I - modificá-los, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, **respeitados os direitos do contratado**;

§ 1º  As cláusulas econômico-financeiras e monetárias dos contratos administrativos não poderão

ser alteradas sem prévia concordância do contratado.

§ 2º Na hipótese do inciso I deste artigo, as cláusulas econômico-financeiras do contrato deverão ser revistas **para que se mantenha o equilíbrio contratual**.

57. O fundamento norteador dos mencionados dispositivos legais é o inciso XXI, do art. 37 da Constituição Federal que, entre outros comandos, preconiza que devem ser mantidas as condições efetivas da proposta, em atendimento ao princípio da vedação ao enriquecimento sem causa, tanto do particular quanto da Administração.

58. Desse modo, parece não haver dúvidas de que nos casos em que a Administração demanda as alterações, ou acontecem "fatos imprevisíveis", o aditivo é devido, em respeito ao multicitado "equilíbrio contratual". As maiores celeumas doutrinárias ocorrem, na verdade, quando o contratado solicita o aditivo com o argumento de que houve erro de projeto, de orçamento ou de quantitativos quando da licitação. Exemplo dessa controvérsia é tratado no livro de CAMPELO & CAVALCANTE:

Questão polêmica – e de posicionamento jurisprudencial conflitante no TCU – é o tratamento a ser dado aos termos aditivos contratuais em um ou outro regime de execução contratual. **Existe um entendimento – do qual discordamos – que nas empreitadas globais os aditivos provenientes de omissões do orçamento (ou mesmo do projeto) não seriam devidos**. Igualmente, por ter se contratado uma obra por preço certo e global, os meios para se atingir aquele objetivo ficariam a cargo da empreiteira, não devendo a Administração imiscuir-se nesses assuntos, no que se refere ao *quantum* remuneratório devido. [CAMPELO, Valmir & CAVALCANTE, Rafael J., *Op. Cit* ]

59. Posicionamento diferente é apresentado por SARIAN:

Na empreitada global, a licitante vencedora se compromete a realizar o serviço por preço certo e total, ou seja, assume o risco de eventuais distorções de quantitativos a serem executados a maior do que os previstos no contrato. Por outro lado, a Administração também assume o risco em pagar serviços cujas quantidades foram avaliadas em valor superior no momento da licitação. O que importa é o preço ajustado. [ALTOUNIAN, Cláudio S., *Op. Cit*]

60. Do exposto acima pode se concluir, sinteticamente, que as situações em que se discute a possibilidade de celebração de aditivos em EPG dividem-se em dois grupos:

a) alterações de projeto propostas pela administração, fatos imprevisíveis e demais situações previstas na alínea "d" do inciso II do art. 65 da lei de Licitações;

b) alterações contratuais decorrentes de erros de orçamentação, projetos ou quantitativos.

61. A situação descrita no item "a" acima não merece maiores comentários, decorrendo de interpretação literal e direta do art. 65 da Lei 8.666/93. Embora o tema possa despertar algumas discussões doutrinárias, é pacífico no âmbito do tribunal o entendimento de que são situações em que é obrigatória a celebração de termo aditivo ao contrato de obra pública. Sempre que o escopo contratual for alterado será exigida sua formalização mediante termo aditivo, respeitados os limites legais. É o caso, por exemplo, de uma edificação licitada a partir de um projeto básico prevendo sua implantação em dez pavimentos. Se em virtude de necessidade superveniente da administração contratante houver a alteração do projeto, incluindo-se, por exemplo, a execução de uma nova guarita, obviamente será exigido ajuste no valor contratual adequando-o ao novo projeto, independentemente do regime de execução contratual utilizado.

62. Já a hipótese mencionada no item "b" supracitado, principal motivo que ensejou a realização do presente estudo, como visto, é muito controversa. Há situações em que os erros de orçamentos, projetos e quantitativos são de pequena monta, enquanto há outras em que as diferenças de quantitativos são relevantes para o contrato. Assim, é necessária uma abordagem mais pormenorizada, como se verá a seguir.

## VII – ALTERAÇÕES CONTRATUAIS REFERENTES A ERROS E OMISSÕES NO ORÇAMENTO.

63. Preliminarmente, cumpre destacar que em caso de pequenas alterações quantitativas em cada item ou serviço, em que o contratado solicite o aditivo, não há cabimento em concedê-lo. Ora, se a

medição da obra é feita por etapas, o fiscal do contrato não é capaz de verificar pequenas variações, para mais ou para menos, em itens ou serviços isolados. Caso ele opte por medir o serviço, para avaliar a pertinência do pleito, será obrigado a medir todos os serviços da mesma forma, para verificar aqueles em que o contratado está ganhando. Isso descaracterizaria completamente o regime de empreitada por preço global, tornando-o idêntico à empreitada por preço unitário, com a onerosa a atividade de medição dos quantitativos de cada serviço.

64. Atribuir as mesmas características da empreitada por preços unitários à empreitada por preço global mostra-se algo absolutamente despropositado sob qualquer forma de interpretação estabelecida pela hermenêutica jurídica. Afinal, se fossem o mesmo instituto, o legislador não teria tido o cuidado de defini-los separadamente e de estabelecer algumas regras especiais aplicáveis ao caso da empreitada por preço global, por exemplo, a prevista no art. 47 da Lei 8.666/93.

65. Também é relevante observar que, sob um prisma do direito comparado, os regimes de preço global e preço unitário são previstos nas legislações de diversos países, sempre com nítidas diferenças entre ambos. Não procede, portanto, a interpretação doutrinária de pagar os quantitativos efetivamente executados na empreitada por preço global, pois essa é a característica da empreitada por preços unitários.

66. Ante o exposto, no caso de pequenas variações de quantitativos, parece-nos mais adequado o entendimento de SARIAN. Ou seja, paga-se exatamente o preço ajustado, nem mais nem menos.

67. Portanto, trataremos a seguir de alterações contratuais referentes a erros e omissões relevantes para o orçamento global da obra, pois, nesses casos, outras considerações se fazem necessárias, pois os riscos que envolvem os contratos administrativos são divididos, doutrinariamente, em álea ordinária e álea extraordinária. Esta, por sua vez, divide-se em álea administrativa e álea econômica.

68. A álea ordinária corresponde aos riscos normais de qualquer empreendimento e que devem ser suportados pelo contratado, como é o caso das pequenas variações de quantitativos, não. ensejando qualquer cobertura por parte do contratante, nos casos em que o contrato é celebrado no regime de preço global. A jurisprudência é pacífica ao atribuir o ônus das áleas ordinárias ao contratado [Por exemplo, o Acórdão nº 2005/0066286-7 de Superior Tribunal de Justiça, 2ª Turma, 17 de Abril de 2008 RECURSO ESPECIAL Nº 744.446 - DF (2005/0066286-7)RELATOR:MINISTRO HUMBERTO MARTINS]. Caso se permitisse a revisão pretendida, estar-se-ia beneficiando a contratada em detrimento dos demais licitantes que, agindo com cautela, apresentaram propostas coerentes com os ditames do mercado e, talvez por terem quantificado criteriosamente todos os serviços previstos no projeto, considerando-os em suas propostas, não apresentaram valor mais atraente.

69. A álea administrativa corresponde aos atos da administração, não como parte da relação contratual, mas sim como ente no exercício de seu poder extroverso (nos dizeres de Marçal Justen Filho), *de imperium*. A tais situações se aplica a teoria do fato da administração, o que acarreta integral indenização pelo contratante, uma vez que, por ato da Administração, houve desequilíbrio na equação econômico-financeira gerando indevido ônus ao contratado, o qual não deve ser por ele suportado.

70. A álea econômica corresponde a fatos globalmente considerados, conjunturais, naturais, cuja etiologia acaba por ser desconhecida, tais como as crises econômicas, desastres naturais e oscilações de câmbio. A tais situações se aplica a teoria da imprevisão, ensejando a partilha entre o contratante e o contratado dos prejuízos decorrentes de tais fatos. São situações às quais os contraentes não hajam dado causa e que provocam profundo desequilíbrio da equação econômico-financeira, acabando por tornar extremamente onerosa a execução do contrato para uma das partes.

71. Dessa forma, as grandes variações dos quantitativos, decorrentes de erros ou omissões nos orçamentos que não pudessem ser detectados pelas licitantes, podem ser considerados como álea extraordinária, enquadrando-se na teoria da imprevisão.

72. Ante o exposto, para melhor entendimento da matéria, o desenvolvimento do tema será dividido em dois tópicos: orçamentos-base com quantitativos subestimados e orçamentos-base com quantitativos superestimados.

**VII.i – Orçamentos com quantitativos subestimados.**

73. Diante de quantitativos relevantes subestimados no orçamento base da licitação, ou omissões perceptíveis (entendidas como itens que estariam incluídos no serviço contratado por uma exigência lógica do próprio serviço ou pela inclusão em qualquer outro item do projeto básico: projetos, especificações, memoriais, etc.), há uma corrente doutrinária que sustenta a inadmissibilidade da celebração de aditivos. CROCE, MELLO & AZEVEDO, do TCE-RJ, compartilham do mesmo raciocínio:

Ou seja, a empresa contratada receberá o valor certo e total para execução de toda a obra. Será responsável pelos quantitativos e o valor total só será alterado se houver modificações de projetos ou das condições pré-estabelecidas para execução da obra, sendo as medições feitas por etapas dos serviços concluídos.

Na contratação pelo regime de empreitada por preço global, como o pagamento é por etapa, conhecida e cotada pelo contratado, a princípio, não é admitido, salvo modificação do escopo, aumento do valor contratado para a etapa, inibindo a prática lesiva, por parte do Contratado de aumentar as quantidades dos serviços da etapa para benefício próprio, prejudicando o orçamento total da obra ou serviço. [CROCE, J., MELLO, S. & AZEVEDO, W., *Op. Cit* ]

74. Sobre caso de omissão perceptível, em que o item estava no projeto, mas foi omitido do caderno de especificações, o Tribunal de Justiça do Distrito Federal se pronunciou da seguinte forma sobre um caso concreto:

Não se justifica a cobrança por serviços extraordinários, se a obra foi contratada por preço global, máxime se o item questionado achava-se claramente previsto no edital e nas plantas, apesar de omitido no caderno de especificações. Dúvida que o empreiteiro poderia ter dirimido antes de se habilitar para a licitação. [TJDF. APC nº 3696195-DF. Registro do Acórdão nº 83421. DJ 17.abr.1996.p.5.588]

75. Pelo exposto, pode se concluir que a admissibilidade da celebração de aditivos em obras contratadas pelo regime de preço global, sob o argumento de quantitativos subestimados ou omissões é situação excepcionalíssima, aplicável apenas quando não fosse possível ao licitante identificar a discrepância no quantitativo do serviço com os elementos existentes no projeto básico. Essa tendência encontra-se positivada pela LDO 2013 (art.102, § 6º, inc. III):

III - mantidos os critérios estabelecidos no caput, deverá constar do edital e do contrato cláusula expressa de concordância do contratado com a adequação do projeto básico, sendo que as alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto não poderão ultrapassar, no seu conjunto, 10% (dez por cento) do valor total do contrato, computando-se esse percentual para verificação do limite do § 1º do art. 65 da Lei no 8.666, de 1993;

76. Ainda assim, o caso concreto pode revelar situações em que fique demonstrada a razoabilidade da pretensão do contratado ao solicitar o aditivo. Nesse caso, seria cabível o aditivo desde que respeitadas as seguintes regras:

**a) A alteração do contrato manterá a proporcionalidade da diferença entre o valor global estimado pela administração e o valor global contratado.**

77. Esse é o conceito de manutenção do desconto original determinado pelo art. 102, § 6º, IV da LDO 2013. Nesse sentido, vale à pena mencionar o Acórdão 1.245/2004 – TCU – Plenário:

Sob pena de responsabilização dos agentes envolvidos, **mantenha estrita observância ao equilíbrio dos preços fixados no contrato** (...) **em relação à vantagem originalmente ofertada pela empresa vencedora**, de forma a evitar que, por meio de aditivos futuros, o acréscimo de itens com preços supervalorizados (...) viole os princípios administrativos” (Acórdão 1.245/2004 – TCU – Plenário).

78. Na mesma orientação se encontra o seguinte trecho do voto condutor do Acórdão 1.755/2004 – TCU – Plenário:

Nesse sentido, entendo que o original equilíbrio econômico-financeiro de um contrato **pode ser extraído da diferença percentual observada entre o valor global da proposta e o constante do orçamento-base do órgão licitante**. Isso não oblitera a necessidade de prévia verificação da compatibilidade entre o preço orçado pela Administração e o preço de mercado. (Acórdão 1.755/2004 – TCU – Plenário).

**b) O resultado da licitação não seria alterado se os novos quantitativos fossem aplicados às demais propostas.**

79. Ora, não é possível aceitar aditivo que fira essa condição, tendo em vista o respeito aos princípios da igualdade e o da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, insculpidos no art. 3º do estatuto das licitações. O já citado voto condutor do Acórdão 1.755/2004 – TCU – Plenário trouxe caso concreto em que o resultado da licitação seria alterado com os itens acrescentados pelo aditivo:

Com a supressão ou redução de quantitativos de itens de trabalho com preços unitários vantajosos para Administração, sobressaíram, com maior peso relativo, na planilha orçamentária, os serviços com custos unitários mais onerosos ao Erário. Além disso, pelo aditivo, foram acrescentados itens de trabalho com preços unitários acima dos valores de mercado, tornando patente o desequilíbrio da relação em desfavor da Administração. **Por tal razão, a oferta global da empresa ARG Ltda. perderia a vantagem comparativa e deixaria de ser a melhor classificada em relação aos demais concorrentes.** (Acórdão 1.755/2004 – TCU – Plenário).

80. Outro exemplo de serviço incluído na licitação que foi posteriormente excluído do contrato e, como consequência, alterou o resultado do certame, pode ser visto no voto condutor do Acórdão 1.797/2007 – TCU – Plenário:

9. No que diz respeito à irregularidade descrita na alínea “c” (presença do item “sistemas de cloração” na licitação para obras civis da adutora, posteriormente excluído), a inclusão inicial no certame e a exclusão posterior no contrato do referido item se deu em benefício da contratada em detrimento das demais licitantes, com ferimento, portanto, ao princípio da igualdade (art. 3º da Lei 8.666/93), **levando-se em conta que sem esse item a contratada não teria vencido o certame**, conforme anotado na instrução transcrita no Relatório precedente. (Acórdão 1.797/2007 – TCU – Plenário – trecho do voto)

81. A própria LDO 2013, no § 5º do já citado art. 102, aborda o tema da manutenção da vantagem da proposta vencedora da licitação ante à da segunda colocada:

I - a diferença percentual entre o valor global do contrato e o preço obtido a partir dos custos unitários do sistema de referência utilizado não poderá ser reduzida, em favor do contratado, em decorrência de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária;

II - em casos excepcionais e devidamente justificados, **a diferença a que se refere o inciso I deste parágrafo poderá ser reduzida para a preservação do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, devendo ser assegurada a manutenção da vantagem da proposta vencedora ante à da segunda colocada na licitação** e a observância, nos custos unitários dos aditivos contratuais, dos limites estabelecidos no caput para os custos unitários de referência;

**c) A alteração não supera o limite de 10% previsto no art. 102, § 6º, III da LDO 2013 e nem o limite de 25% (ou 50% para o caso de reformas) previsto na Lei 8.666/93 (nesse último caso, consideradas quaisquer outras alterações).**

**d) O serviço incluído não previsto em contrato ou a quantidade acrescida que foi originalmente subestimada pelo orçamento base da licitação não são compensados por eventuais distorções a maior nos quantitativos de serviços que favoreçam o contratado.**

82. Essa exigência tem como fundamento a tese de que equilíbrio econômico-financeiro do contrato deve ser sempre analisado de forma global, procedendo-se as compensações entre os ganhos e perdas do contratado. Pode-se realizar uma analogia com o conceito de compensação entre preços

superestimados e preços subestimados presentes na jurisprudência do TCU, por exemplo, nono voto condutor do Acórdão 388/2004 – TCU – Plenário:

É cediço o entendimento deste Tribunal que, estando o preço global no limite aceitável dado pelo orçamento da licitação, as discrepâncias de preços existentes, devido à ausência de critério de aceitabilidade de preços unitários, apenas causam prejuízos quando se realizam aditivos em que são acrescidos quantitativos para itens de serviço cujos valores eram excessivos em relação aos demais licitantes e suprimidas as quantidades daqueles itens cujos preços eram vantajosos para a administração contratante. (Acórdão 388/2004 – TCU – Plenário – trecho do voto)

83. Contribui para o esclarecimento da questão o seguinte trecho do sumário do Acórdão 1.551/2008 – TCU – Plenário:

3. **Na avaliação econômica do contrato, o eventual sobrepreço existente deve ser apurado de forma global, isto é, fazendo-se as compensações do preços excessivo de alguns itens com os descontos verificados em outros, principalmente se os preços são os mesmos oferecidos na licitação da obra e se pode constatar que a proponente sopesou de forma diferenciada o custo dos diversos serviços, tirando proveito das possíveis vantagens comparativas, desde que de forma legítima.** Situação diversa ocorre com itens eivados de ilegalidade, tais os que apresentaram modificação sensível dos parâmetros eleitos na licitação, justificando a impugnação individual do item anômalo. (Acórdão 1.551/2008 – TCU – Plenário – trecho do sumário)

84. Por analogia aos entendimentos apresentados acima, na avaliação econômica de um contrato por preço global, eventual subestimativa de quantitativo de um determinado serviço, pode ser compensada por outros serviços, cujos quantitativos estão superestimados. Caberá, então, ao gestor avaliar a íntegra da planilha orçamentária, sempre que for demandado pelo contratado a aditar um contrato por preço global com a alegação de que os quantitativos de determinados serviços estão superestimados.

**e) A execução do serviço “a mais”, suportada apenas pelo contratado, inviabilizaria a execução contratual.**

85. O equilíbrio econômico-financeiro (ou equação econômico-financeira) é assim definido por Hely Lopes Meirelles:

O equilíbrio financeiro ou equilíbrio econômico do contrato administrativo, também denominado equação econômica ou equação financeira, é a relação que as partes estabelecem inicialmente, no ajuste, entre os encargos do contratado e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, do serviço ou do fornecimento. **Em última análise, há a correlação entre o objeto do contrato e sua remuneração, originariamente prevista e fixada pelas partes em números absolutos ou em escala móvel.** Essa correlação deve ser conservada durante toda a execução do contrato, mesmo que alteradas as cláusulas regulamentares da prestação ajustada, a fim de que se mantenha a equação financeira ou, por outras palavras, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (Lei 8.666, de 1993, art. 65, I, “d”, e § 6º) [MEIRELES, Hely Lopes; Licitação e Contrato Administrativo, 11ª ed, atualizada por Eurico de Andrade Azevedo et alii, São Paulo, Malheiros, 1996, p.165]. (grifos acrescidos).

86. Daí já se extrai a conclusão de que a equação econômica e financeira é definida no momento em que a contratada apresenta a sua proposta. Exatamente nessa linha, Marçal Justen Filho apresenta a seguinte consideração:

A equação econômico-financeira delineia-se a partir do ato convocatório. Porém, a equação se firma no instante em que a proposta é apresentada. Aceita a proposta pela Administração, está consagrada a equação econômico-financeira dela constante. A partir de então essa equação está protegida e assegurada pelo Direito [FILHO, Marçal J., *Op. Cit*].

87. Assim, a insuficiência da remuneração é apenas um dos requisitos do desequilíbrio econômico-financeiro, que terá de se somar a outros para que se legitime a alteração do contrato administrativo. Por exemplo, pode-se demonstrar que o valor referente ao quantitativo subestimado supere a taxa de risco mais a de lucro previstas no BDI apresentado pelo contratado. Nesse caso,

deixar o serviço acrescido inteiramente por conta do contratado poderia desequilibrar o contrato, já que a totalidade de sua remuneração seria consumida pelo novo encargo. Tal situação poderia culminar na paralisação da obra por incapacidade da contratada em continuá-la. Ressalte-se que a vedação ao enriquecimento sem causa serve tanto ao particular quanto à Administração Pública.

88. Dando seguimento à sua lição, afirma Marçal Justen Filho:

**O restabelecimento da equação econômico-financeira depende da concretização de um evento posterior à formulação da proposta, identificável como causa do agravamento da posição do particular. Não basta a simples insuficiência da remuneração**. **Não se caracteriza rompimento do equilíbrio econômico-financeiro quando a proposta do particular era inexequível.** A tutela à equação econômico-financeira não visa a que o particular formule proposta exageradamente baixa e, após vitorioso, pleiteie elevação da remuneração. **Exige-se, ademais, que a elevação dos encargos não derive de conduta culposa imputável ao particular. Se os encargos tornaram-se mais elevados porque o particular atuou mal, não fará jus à alteração de sua remuneração [**FILHO, Marçal J., *Op. Cit* ]**.**

89. Assim, deve-se demonstrar que a subestimativa do quantitativo não é mera álea ordinária ou empresarial, a qual está presente em qualquer tipo de negócio; trata-se do risco que todo empreendedor corre por desenvolver uma atividade econômica no mercado (instável por sua própria natureza), que, previsível, deve ser suportado exclusivamente pelo particular.

90. Percebe-se da doutrina trazida à baila que alterações nos quantitativos de serviços, por si só, não constituem hipóteses de álea extraordinária senão quando decorridos de algum evento imprevisível ou, se previsível, incalculável, cuja natureza inegavelmente fática torna imperiosa sua comprovação.

**VII.ii – Orçamentos com quantitativos superestimados.**

91. Caso a Administração Pública identifique quantitativos superestimados, ela deve proceder, de ofício, (e em observância aos princípios da economicidade, moralidade e probidade administrativas) à alteração contratual para reduzir os quantitativos inadequados, ajustando o montante total ao valor real.

92. Essas regras decorrem do fato de que, se a medição for feita por etapas (e não por quantidades unitárias), haverá por consequência uma assimetria de informações entre o contratado e a Administração Pública. Afinal, o fiscal, já que mede por etapas, não estará medindo as quantidades (não terá com saber, portanto, quanto foi executado exatamente), mas o particular sabe o quanto ele executa qualquer que seja o regime. O Tribunal já se pronunciou a respeito de situação de quantitativos superestimados:

O fato de se tratar de contratação por preço global não assegura a nenhum contratado o direito de receber por produto não utilizado. (Acórdão 363/2007 – TCU – Plenário – trecho do voto).

93. Ademais, quantitativo superestimado é um dos fatores causadores do superfaturamento de obras públicas, de modo que permiti-lo pode configurar ato de improbidade administrativa, nos termos dos artigos 10 e 11 da Lei 8429/92 (lei de improbidade administrativa). Tal conduta também pode ser enquadrada como crime, conforme o art. 96, incisos IV e V do Estatuto das Licitações.

94. Todavia, em situações excepcionais, em que o contratado pleiteie a não redução do valor global do contrato, alegando ter compensado o superdimensionamento de quantitativos de outras formas ao oferecer o valor global da sua proposta, pode-se admitir excepcionalmente o pleito desde que:

**a) em análise global, o quantitativo artificialmente elevado foi compensado por outros preços e quantitativos subestimados de forma que reste cabalmente demonstrado que o preço global pactuado representa a justa remuneração da obra, considerado o orçamento de referência da Administração ajustado.**

95. Mais uma vez convém usar a analogia para compreender a situação. O trecho do Acórdão 1.887/2010 – TCU – Plenário, embora trate mais uma vez de compensação entre itens com sobrepreço e subpreço, ilustra bem uma possível consequência de se proceder a uma alteração contratual para redução de quantitativos sem uma análise mais cuidadosa:

...se os preços globais estão compatíveis com os de mercado, a existência de determinados itens com sobrepreço deve ser correspondida pela existência de itens cujos preços estão abaixo dos de mercado, havendo assim uma compensação entre os valores desses dois diferentes grupos de insumos. Assim, a redução dos valores dos itens com sobrepreço afetaria o equilíbrio econômico-financeiro da contratação e possibilitaria o auferimento de vantagens indevidas por parte da Administração. (Acórdão 1.887/2010 – TCU – Plenário)

96. De mesma forma, a supressão daqueles quantitativos que estão superestimados, sem a devida recomposição dos serviços cujos quantitativos estão subestimados, comprometeria o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, propiciando o enriquecimento ilícito do órgão contratante.

**c) a alteração do contrato de forma a reduzir os quantitativos daquele item inviabilizaria a execução contratual. Por exemplo, demonstrando que o valor reduzido supera a taxa de risco mais a de lucro, previstas no BDI de referência da Administração, bem como as discrepâncias a maior que costumam existir entre os valores extraídos dos sistemas referenciais de preços e os verdadeiros preços de mercado.**

97. Aqui vale a mesma argumentação dos parágrafos 85 a 90 acima. Adicionalmente, existe a tendência de que os preços dos materiais e serviços contidos em tabelas de custo padrão estejam em um patamar superior aos seus preços reais de mercado. Muitos sistemas adotam valores médios ou medianos das coletas realizadas como paradigma de preços de mercado. No entanto, os insumos são efetivamente adquiridos pelo menor preço pesquisado e não pelo preço médio ou mediano. Tal distorção recebeu a denominação de “efeito cotação”, em trabalho realizado pelo Instituto Nacional de Criminalística da Polícia Federal. [FILHO, Laércio de Oliveira e Silva; LIMA, Marcos Cavalcanti e MACIEL, Rafael Gonçalves - Efeito barganha e cotação: fenômenos que permitem a ocorrência de superfaturamento com preços inferiores às referências oficiais – Revista do Tribunal de Contas da União. Brasil. Ano 42. Número 119, 2010]

98. As tabelas de custo tampouco consideram condições negociais entre construtoras e fornecedores, tais como prazos maiores para pagamento, parcelamento das compras e descontos.

99. Assim, ao elaborar o orçamento que servirá de base para o procedimento licitatório, o gestor tem o dever de se balizar em pesquisas do mercado local, considerando adequadamente os descontos possíveis em face de compras em grande quantidade. Em outras palavras, deve considerar a natural ausência de descontos para compras em grande escala em qualquer sistema de preços referenciais, em virtude de tais sistemas não considerarem as possibilidades de significativas reduções nos custos de fornecimento de materiais e equipamentos, oriundas de negociações diretas com fabricantes ou grande revendedores. As economias de escala existentes na compra de grandes quantidades de material causam uma distorção, entre os preços referenciais e os preços efetivos de mercado, denominada de “efeito barganha” pelo estudo o Instituto Nacional de Criminalística.

100. Por consequência, as margens de segurança existentes nos preços dos sistemas referenciais da Administração Pública também devem ser consideradas na avaliação das exceções que este estudo ora está apresentando.

101. Ante o exposto, sintetizando-se as considerações apresentadas nas condicionantes elencadas nos parágrafos precedentes, foram considerados os seguintes fundamentos:

a) respeito ao princípio da igualdade e da seleção da proposta mais vantajosa;

b) vedação ao enriquecimento sem causa da administração e do contratado

c) necessidade de preservação do equilíbrio econômico financeiro do contrato;

d) a premissa de que, em EPG, a análise global do contrato (e do equilíbrio contratual) prevalece sobre a aferição de itens unitários.

**VIII – LICITAÇÕES EM EPG COM ORÇAMENTO BASE COM ERROS DE QUANTITATIVOS.**

102. Em licitações por EPG é importante destacar a obrigação de que o licitante, ao verificar erros de quantitativos no orçamento-base do órgão contratante, questione a comissão de licitação acerca do problema e, caso não obtenha o devido esclarecimento, exerça o dever-direito de impugnar o

edital de licitação, em consonância com o art. 41, § 2º, da Lei 8.666/93, uma vez que a alteração de quantitativos na proposta, em desacordo com o orçamento-base, não pode ser admitida, sob pena de ofensa ao princípio da isonomia. Cabe ressaltar que o Art. 7º, §§ 4º e 6º, da mesma Lei, fundamenta a anulação da licitação quando os quantitativos estiverem errados:

*§4º É vedada, ainda, a inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo.*

*(...)*

*§6º A infringência do disposto neste artigo implica a nulidade dos atos ou contratos realizados e a responsabilidade de quem lhes tenha dado causa.*

103. Nesse sentido, pode-se mencionar o voto condutor do Acórdão 353/2007 – TCU – Plenário já apresentado no presente estudo.

104. A não impugnação por parte do licitante, mesmo tendo conhecimento de eventuais erros de quantitativos, ensejaria um risco muito grande ao contrato, tendo em vista a cláusula de concordância expressa com o projeto básico, insculpida no art. 102, §6º, III, da LDO 2013, já citada anteriormente.

105. Em atenção ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, o tratamento a ser dado no caso de, posteriormente, ser constatada relevante discrepância, a maior ou a menor, nos quantitativos previstos na planilha orçamentária deverá também observar a regra estabelecida no edital de licitação.

**XIX – CONCLUSÕES**

106. A escolha do regime de execução da obra não é decisão de livre arbítrio do gestor. Deve se pautar no interesse público e estar sempre motivada. Decorre desse entendimento que não existe regime de execução melhor que o outro, mas aquele que melhor atende ao interesse público no caso concreto.

107. Adota-se a empreitada por preço global, em regra, quando for possível definir com precisão os quantitativos dos serviços a serem executados na obra.

108. É irregular a admissão de proposta ofertada pelo licitante contendo especificações de serviços e respectivas quantidades destoantes do orçamento-base da licitação. Caso o licitante identifique erro de quantitativos no orçamento-base, deve impugnar os termos do edital de licitação.

109. Regra geral, são admissíveis aditivos contratuais no regime de execução contratual por preço global nos casos de alterações de projeto propostas pela administração, fatos imprevisíveis e demais situações previstas na alínea “d” do inciso II do art. 65 da lei de Licitações (manutenção das condições efetivas da proposta).

110. Nos contratos celebrados no regime de preço global, quando executados com pequenas variações de quantitativos em seus serviços, paga-se exatamente o preço global ajustado, nem mais nem menos.

111. Para os casos em que houve subestimativa relevante dos quantitativos de alguns serviços e a contratada pleiteie aditivo por acréscimo de quantitativos ou inclusão de serviços novos, em regra os aditivos são vedados, pelo motivo de tal fato se constituir álea ordinária.

112. Nos casos em que os quantitativos foram superestimados, a Administração Pública deve, de ofício, promover sua adequação mediante celebração de aditivo contratual. Admite-se que a contratada pleiteie a não redução do valor global do contrato comprovando haver outros serviços cujos quantitativos estão subestimados, promovendo-se a compensação entre os montantes financeiros.

113. Em caso de quantitativos subestimados no orçamento, eventuais pleitos do contratado poderão ser atendidos de forma excepcionalíssima, desde que preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos e que não haja outra regra prevista no contrato ou edital:

a) a alteração do contrato manterá a proporcionalidade da diferença entre o valor global estimado pela administração e o valor global contratado;

c) o resultado da licitação não seria alterado se os novos quantitativos fossem aplicados às demais propostas, em observância aos princípios da igualdade e da seleção da proposta mais vantajosa;

d) a alteração não supera o limite de 10% previsto no art. 102, § 6º, III da LDO 2013 nem o limite de 25% (ou 50% para o caso de reformas) previsto no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/93 (neste último caso, consideradas quaisquer outras alterações).

e) o novo serviço incluído no contrato ou a quantidade acrescida, que foi originalmente subestimada, não são compensados por eventuais distorções a maior nos quantitativos de outros serviços, que favoreçam o contratado;

f) a execução do serviço “a mais” pelo contratado inviabilizaria a execução contratual caso o aditivo não fosse aceito. Por exemplo, demonstrando-se que o acréscimo pleiteado supere a taxa de risco mais a de lucro previstas no BDI referenciado contratado, bem como os valores de eventuais distorções a maior existentes nos custos obtidos em sistemas referenciais da Administração Pública (efeitos cotação e barganha) que não foram eliminados no processo licitatório.

114. Em caso de quantitativos superestimados no orçamento, eventuais pleitos do contratado para não redução dos valores contratados poderão ser atendidos de forma excepcionalíssima, desde que preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos e que não haja outra regra prevista no contrato ou edital:

a) demonstração, em análise global, de que o quantitativo artificialmente elevado foi compensado por outros preços e quantitativos subestimados de forma que reste cabalmente demonstrado que o preço global pactuado representa a justa remuneração da obra, considerando o orçamento de referência da Administração ajustado; e

b) a alteração do contrato de forma a reduzir os quantitativos daquele item inviabilizaria a execução contratual. Por exemplo, demonstrando-se que o valor a ser reduzido supera a taxa de risco mais a de lucro previstas no BDI referenciado contratado, bem como os montantes originados de eventuais distorções a maior existentes nos custos obtidos em sistemas referenciais da Administração Pública (efeitos cotação e barganha) que não foram eliminados no processo licitatório.

X – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

115. Ante o exposto, submete-se o presente processo à consideração superior com as seguintes propostas de encaminhamento:

I) determinar à Segecex que oriente as unidades técnicas deste Tribunal a considerar em suas fiscalizações de obras e serviços de engenharia os seguintes entendimentos:

a) a escolha do regime de execução contratual pelo gestor deve estar fundamentada nos autos do processo licitatório;

b) adota-se a empreitada por preço global, em regra, quando for possível definir com precisão os quantitativos dos serviços a serem executados na obra;

c) é irregular a admissão de proposta ofertada pelo licitante contendo especificações de serviços e respectivas quantidades destoantes do orçamento-base da licitação, cabendo ao licitante, no caso de identificar erros de quantitativos no orçamento-base do certame, impugnar os termos do edital de licitação.

d) são admissíveis aditivos contratuais no regime de execução contratual por preço global nos casos de alterações de projeto propostas pela administração, nos casos de fatos imprevisíveis, entre os quais a impossibilidade de o licitante constatar as eventuais discrepâncias de quantidades com base nos elementos presentes no projeto básico, bem como nas demais situações previstas na alínea “d” do inciso II do art. 65 da lei de Licitações.

e) em contratos executados no regime de empreitada por preço global, no caso de aditivos celebrados em virtude de erros ou omissões no orçamento, deverão ser observados os seguintes entendimentos:

e.1) quando os contratos forem executados com pequenas variações de quantitativos em seus serviços, a administração contratante deve pagar exatamente o preço global ajustado, nem mais nem menos.

e.2) em regra, os aditivos não são admissíveis, tendo em vista a cláusula de expressa concordância do contratado com o projeto básico, prevista no art. 102, § 6º, inc. III, da LDO 2013, bem como a natural variação de quantitativos na empreitada por preço global constituir-se em álea ordinária do contratado;

e.3) excepcionalmente, em caso de quantitativos com relevantes subestimativas no orçamento, demonstrada a razoabilidade do pedido de aditivo formulado pela contratada, deverão ser atendidas cumulativamente as seguintes regras para o deferimento do pleito pela Administração, desde que não haja regra diversa prevista no instrumento convocatório ou no contrato celebrado entre as partes:

e.3.1) a alteração do contrato deverá manter a proporcionalidade da diferença entre o valor global estimado pela administração e o valor global contratado;

e.3.2) o resultado que seria obtido licitação, com os quantitativos efetivos de serviços, não poderá ser modificado se os novos quantitativos fossem aplicados às propostas dos demais licitantes, em observância aos princípios da igualdade e da seleção da proposta mais vantajosa para a Administração;

e.3.3) a alteração contratual decorrente não supera o limite de 10% previsto no art. 102, § 6º, III da LDO 2013 e no e no art. 42, §4º, III, do Decreto 7.581/2011, nem o limite de 25% (ou 50% para o caso de reformas) previsto no § 1º do art. 65 da Lei 8.666/93, neste último caso, consideradas quaisquer outras alterações;

e.3.4) o novo serviço incluído no contrato ou a quantidade acrescida no serviço cujo quantitativo foi originalmente subestimado não são compensados por eventuais distorções a maior nos quantitativos de outros serviços que favoreçam o contratado;

e.3.5) a execução do serviço “a mais” pelo contratado inviabilizaria a execução contratual caso o aditivo não fosse aceito, por exemplo, demonstrando-se que o acréscimo pleiteado supera a remuneração e todas as contingências previstas em sua proposta, bem como o montante de eventuais distorções a maior existentes nos custos obtidos em sistemas referenciais da Administração Pública (efeitos cotação e barganha) que não foram eliminados no processo licitatório.

e.4) em caso de quantitativos superestimados no orçamento, eventuais pleitos do contratado para não redução dos valores contratados poderão ser atendidos de forma excepcionalíssima, desde que preenchidos, cumulativamente, os seguintes requisitos e que não haja outra regra prevista no contrato ou edital:

e.4.1) demonstração, em análise global, de que o quantitativo artificialmente elevado foi compensado por outros preços e quantitativos subestimados de forma que reste cabalmente demonstrado que o preço global pactuado representa a justa remuneração da obra, considerando o orçamento de referência da Administração ajustado; e

e.4.2) a alteração do contrato de forma a reduzir os quantitativos daquele item inviabilizaria a execução contratual, por exemplo, demonstrando-se que o valor a ser reduzido supere a remuneração e as contingências detalhadas na composição do BDI apresentado pelo contratado, bem como os montantes originados de eventuais distorções a maior existentes nos custos obtidos em sistemas referenciais da Administração Pública (efeitos cotação e barganha) que não foram eliminados no processo licitatório.

II) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser adotada, acompanhada do relatório e voto que a fundamentam, ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, para que informe as diretrizes que serão adotadas pelo Tribunal de Contas da União nas fiscalizações de obras e serviços de engenharia aos demais órgãos e entidades da administração pública federal;

g) arquivar o presente processo.

É o relatório.

VOTO

Inicialmente, registro que atuo nestes autos em razão de sorteio, com fundamento no art. 19 da Resolução TCU 175/2005, por tratar-se de processo de matéria administrativa.

2. Examino, nesta oportunidade, estudo sobre o regime de empreitada por preço global – EPG – desenvolvido pela Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação (SecobEdificação) –, com vistas a uniformizar procedimentos de fiscalização atinentes a objetos executados mediante o regime de empreitada por preço global, de modo a apresentar diretrizes e orientar os auditores do Tribunal sobre o tema.

3. Julgo de extrema importância a matéria aqui tratada. É sabido que, não raro, a empreitada por preço global, por suas particularidades, quando não assentada em ambiente de regras claras, tem gerado um clima contratual de insegurança, em terreno infértil para abalizar o bom andamento dos contratos e, consequentemente, garantir o sucesso das contratações.

4. A experiência haurida pelas auditorias realizadas por esta Corte em obras e serviços sob esse regime tem identificado tanto o desvirtuamento do instituto (com a medição como se preço unitário fosse) como também a aplicação distorcida do art. 65 da Lei de Licitações, no que se refere às condições para a prolação de termos aditivos aos contratos. As repercussões vão desde o superfaturamento até o abandono dos contratos, afora os infindáveis litígios judiciais.

5. Nesse viés, tendo em vista que a jurisprudência do TCU não delineia, com precisão, as regras para aplicação do instituto, de todo oportuno dotar o corpo técnico desta Casa de um instrumento objetivo para melhor subsidiar suas fiscalizações. Também é salutar, tendo em vista a contribuição do Tribunal para a melhoria da Administração Pública, orientar os gestores sobre os preceitos e riscos a serem observados nesse tipo de contratação.

6. Feita a contextualização, organizo este voto de modo a desvendar aspectos essenciais para o julgamento da proposta da unidade instrutiva:

a) caracterização da diferença entre o regime de empreitada global e o regime de empreitada por preços unitários;

b) identificação dos elementos que motivem, de acordo com as características de cada objeto, a preferência da adoção de empreitada por preço global, em detrimento da empreitada por preço unitário;

c) fundamentação dos elementos exigíveis no projeto básico de um e outro instituto;

d) esclarecimento das condições para a realização de termos aditivos em empreitadas por preço global, tanto no que se refere à eventuais modificações no projeto da obra, como também quando constatados erros ou omissões no orçamento contratado.

7. Passo a abordar cada item em específico.

II

8. O primeiro passo, neste deslinde meritório, é definir os regimes. Nos termos do art. 6º, inciso V, da Lei 8666/93:

a) empreitada por preço global - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo e total;

b) empreitada por preço unitário - quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;

9. A acepção abrigada na Lei de Licitações indica que ambos os institutos destinam-se a contratar a execução de obra ou serviço por "preço certo", pré-avaliado e de modo judicioso. No preço global, contudo, tal oferta para execução do objeto deve se fazer em razão do todo (preço certo e total), como entidade una; concisa. No preço unitário, tal "preço certo" será realizado em termos de unidades pré-determinadas que compõem esse todo. Intui-se nesse último instituto, pela diferença redacional, que o objeto é visto como uma soma de várias parcelas; de frações que, juntas, formarão a unidade. A

empreitada por preços unitários é o conjunto de retalhos vistos, cada qual, de maneira individual na contratação, de maneira a formar a totalidade.

10. Na prática, tendo em vista que ambos os regimes podem levar à realização do mesmo objeto, a diferença encontrar-se-á, basicamente, na maneira de como serão realizadas as medições – e nos riscos assumidos pela contratada em razão dessa distinção na forma de pagamento. Nas empreitadas por preço unitário, mede-se cada unidade de serviço e os pagamentos far-se-ão mediante a multiplicação das quantidades executadas pelos seus respectivos preços unitários. O memorial de medições – peça necessária e fundamental para a regular liquidação de despesas – trará, em detalhes, a fundamentação dessas quantidades, para cada item constante do orçamento contratado.

11. Nas empreitadas por preço global, de outro modo, medem-se as etapas de serviço de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra ou mediante as etapas objetivamente estabelecidas no instrumento convocatório. Em exemplo prático, terminadas as fundações, paga-se o valor global das fundações; feita a estrutura, remunera-se o valor previsto para essa etapa; concluída determinada fase da obra, com marco previamente estipulado, retribui-se o montante correspondente; até chegar ao final da empreitada, que deverá corresponder ao valor total ofertado para o objeto como um todo, no ato da licitação (preço certo e total).

12. Trata-se, em consequência, em algum termo, da transferência de imprecisões quantitativas para o particular, como ainda, de um esforço fiscalizatório menor, no que se refere à verificação em pormenores dos quantitativos de cada serviço. Embora os cuidados com a qualidade do objeto permaneçam, não se fazem necessárias avaliações meticulosas e individuais de quantidades. Ao executar, por exemplo, um piso cerâmico de uma obra em uma empreitada por preço unitário, uma vez que se contrata um preço por unidades determinadas, pega-se a trena e se mede exatamente o que foi feito. Se as medidas indicarem que se executarem 100,5 $m^2$, 100,5 $m^2$ serão pagos (e não 100 $m^2$). No preço global, de outro modo, como se contratou a obra por preço certo e total (se não houver modificação de projeto), uma vez que o piso da sala foi feito, remunera-se o previsto em contrato – ou exatamente 100 $m^2$.

13. Em verdade, a forma de medir os serviços feitos nas empreitadas globais deve ser precisamente estipulado no instrumento convocatório. Pode-se pactuar que as medições serão realizadas de acordo com o término de determinada etapa da obra (como o piso), ou proporcionalmente ao cronograma físico-financeiro do empreendimento, sem a necessidade de medir "na trena" cada filigrana realizada. O edital e o instrumento de contrato devem ser cristalinos acerca de tais critérios; sob pena de o preço global se transformar em um preço unitário, porque, na ausência de regra, os serviços serão medidos um a um. Uma orientação específica aos auditores quanto a este ponto é cabida, visto que tal omissão nas licitações são casos comuns.

14. É óbvio, nesse caso, que se o projeto contiver imprecisões relevantes e se tal peça fundamental não abrigar todos os seus elementos exigidos em lei, as empreitadas globais embutem um risco maior para o construtor (como também para administração). Projetos incompletos repercutirão em consequências ainda mais nefastas nas empreitadas globais. É a primeira porta para a celeuma contratual. As contratadas solicitarão aditivos para compensar as omissões orçamentárias. A Administração argumentará que o preço foi contratado para a totalidade, não para a fração. E seguirão todas as mazelas decorrentes desse clima de insegurança.

15. De tal conclusão, tomada a partir dessas eventuais imponderabilidades de quantitativos que os objetos possam carregar intrinsecamente, já se pode intuir em que objetos se faz mais vantajoso se utilizar de um ou de outro regime; o que buscarei explicitar adiante.

III

16. Existem certos tipos de obras e sistemas construtivos que, por suas características, não possibilitam uma quantificação absolutamente acurada dos exatos volumes a executar. Há uma imprecisão nata nesses afazeres. São os casos, por exemplo, da execução de grandes volumes de terraplenagem. Quando se compacta um material, o volume *in natura* é reduzido; e cada solo, em razão de suas características geotécnicas, possui um comportamento diferenciado para essa retração.

Tal medida pode ser traduzida por um índice, chamado "fator de contração" ou "fator de homogeneização". Quanto maior esse índice, mais escavações devem ser feitas para viabilizar a construção dos respectivos aterros. O valor da obra, portanto, é altamente impactado em decorrência dessa particularidade.

17. Em uma jazida de solos é comum existirem vários extratos de material com "fatores de contração" distintos. Quer dizer que, não obstante a realização prévia de ensaios geotécnicos, é inviável oferecer uma acurácia absoluta no projeto. Até porque existe, também, um fator perdas nas operações de transporte (dos cortes para os aterros). Essas perdas, claro, também são relevantemente imprecisas. Sem contar a existência de uma capa orgânica nos cortes (de espessura irregular) imprestável para servir de suporte nos aterros. Quanto maior essa capa, mais escavações serão necessárias. Outra camada superficial no leito dos aterros (mais uma vez de medida indeterminada, *a priori*) também deve ser retirada, o que ocasionará mais ou menos volumes de material aterrado para atender as cotas de projeto.

18. Natural concluir que, não obstante os cuidados no projeto básico para adequadamente quantificar os volumes de terraplenagem, sempre haverá uma boa margem de indeterminação.

19. Idêntica afirmativa pode ser imposta em contratos de reforma de edificação. Não há como prever o exato estado das tubulações no interior dos pisos e paredes, sem antes demoli-las. Em restaurações de prédios históricos, igualmente tortuoso identificar, com antecedência¸ a perfeita quantidade de pisos, portas, esquadrias e janelas a serem totalmente substituídos e quais serão recuperados. Obras urbanas, que intuam interferências diversas, possuirão mesma peculiaridade. Alguns tipos de fundações, principalmente as cravadas, também. Recuperações estruturais e manutenção rodoviária são outro exemplo. Existe uma gama de outras situações.

20. Caso utilizada uma empreitada por preço global nesses tipos de objetos, as medições serão realizadas por etapas; não por quantitativos medidos. Resultado: os construtores irão alocar uma parcela muito alta de risco para adimplir, com segurança, o objeto licitado. Na verdade, essa segurança não existirá, porque o imponderável é muito alto. A melhor proposta para a administração mais se voltará para a aleatoriedade que propriamente a uma boa oferta licitatória.

21. Por esse motivo, nesses empreendimentos eivados de imprecisão congênita, é preferível a utilização de empreitadas por preço unitário, pelas características próprias do sistema de medição. Nisso, concordo inteiramente com as conclusões tomadas pela unidade instrutiva.

22. É essa, também, a inteligência que deve ser extraída do art. 47 da Lei 8.666/93, no que reproduzo *in verbis*:

Art. 47. Nas licitações para a execução de obras e serviços, quando for adotada a modalidade de execução de empreitada por **preço global**, a Administração deverá fornecer obrigatoriamente, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e **completo conhecimento do objeto da licitação**.

23. Esse completo conhecimento do objeto se faz prejudicado em obras que carreguem uma imprecisão intrínseca e relevante de quantitativos. Daí a preferência pelo preço unitário.

24. Ainda sobre o conteúdo do citado art. 47 da Lei 8.666/93, poderia haver uma compreensão (equivocada) de que os projetos básicos elaborados em regimes de empreitada por preço unitário admitiriam um projeto mais simplificado. Tal conotação deve ser veementemente rejeitada.

25. O art. 6º, inciso IX, da Lei de Licitações (como também o art. 2º, inciso IV, da Lei do RDC) em nenhum momento diferencia o projeto básico – em sua definição e em seus elementos fundamentais – para empreitadas globais ou unitárias. Seja em um preço unitário; seja em preço global, aqueles requisitos hão de ser atendidos. Nesse diapasão, alinho-me, em perfeita congruência, aos comentários do professor Marçal Justen Filho (Comentários à lei de licitações e contratos administrativos – São Paulo. Dialética, 14 ed.):

O art. 47 formulou disposição de cristalina obviedade e teoricamente dispensável. Em qualquer caso, a Administração tem o dever de detalhar o objeto da licitação e fornecer aos interessados informações completas, que permitam a formulação de propostas perfeitas. Isso se verifica não apenas

no caso da empreitada por preço global, tema que foi examinado por ocasião da exposição acerca dos arts. 6º, VIII e 10, acima.

26. O dispositivo legal aludido, deste modo, não deve ser interpretado como uma escusa à perfeita delimitação do projeto em empreitadas por preço unitário. A correta leitura é que, **em empreendimentos carregados de incertezas, as empreitadas globais, em regra, não se fazem vantajosas.** As consequências de um projeto deficiente têm potencial lesivo muito maior nessas medições globais.

27. Tal qual consta da obra do Ministro Benjamim Zymler, e do auditor Laureano Canabarro Dios (Regime Diferenciado de Contratação – RDC. Belo Horizonte: Fórum, 2013):

Na verdade, a definição dos regimes de execução de obras e serviços de engenharia deve ocorrer de acordo com o objeto a ser contratado. Veja-se a empreitada por preço unitário, a qual é melhor aplicável a situações em que há **maiores incertezas acerca dos quantitativos dos serviços mais relevantes**¸ como obras que envolvam grandes movimentos de terra, cujas características somente seriam adequadamente definidas quando da execução contratual. (grifei)

28. Cito, ainda, o Acórdão 3.260/2011-Plenário, de competente relatoria do Ministro José Múcio Monteiro:

9.2.1. embora o regime de empreitada por preços globais tenha previsão explícita da Lei de Licitações e, em razão disso, não se possa considerá-lo propriamente ilegal, as obras de restauração e manutenção rodoviária, por suas características, e considerando o histórico de desalinhamento dos projetos ao art. 47 da Lei nº 8.666/93, não são indicadas para esse regime de contratação.

29. Na busca da maior vantagem, deste modo, ao medir – e pagar – exatamente o que foi realizado, tanto se confere maior segurança para a contratada para oferecer o seu preço, como, em consequência, se afiança segurança à administração quanto a certeza na finalização do objeto.

30. Diante disso, neste ponto, creio que se deva orientar as unidades técnicas desta Corte para que observem a motivação da escolha do regime de execução contratual pelos gestores, nos moldes a que discorri. Nas situações em que, mesmo diante de objeto com imprecisão intrínseca de quantitativos, se preferir a utilização da empreitada por preço global – por motivos objetivamente apostos no processo licitatório –, deve ser justificada a vantagem dessa transferência maior de riscos para o particular – e, consequentemente, maiores preços ofertados – em termos técnicos, econômicos, ou outro objetivamente motivado, bem assim como os consequentes impactos decorrentes desses riscos na composição do orçamento da obra, em especial a taxa de BDI – Bonificação e Despesas Indiretas.

V

31. Aprecio, neste ponto, um dos temas polêmicos acerca da condução de empreitadas por preço global. Trata-se da viabilidade de deixar a cargo do particular as responsabilidades por modificações do projeto, como ainda de todo e qualquer risco advindo, por exemplo, de incertezas provenientes das sondagens; ou da inviabilidade de utilização de jazidas, areais e pedreiras; ou da assunção de erros de projetos sem a respectiva contraprestação econômica devida.

32. Existem situações clássicas, como a dúvida acerca da necessidade de rever o contrato quando, de ofício, o particular modifica alguma solução previamente estabelecida no projeto básico do empreendimento. Em caso ilustrativo, se existisse a liberdade de o particular idealizar solução de fundação distinta, ou modelo estrutural diferente, sem que haja modificação da avença, poder-se-ia intuir que, por se tratar de preço global, os meios para atingir aquele objetivo ficariam a cargo da empreiteira, não devendo a Administração imiscuir-se nesses assuntos, no que se refere ao *quantum* remuneratório devido.

33. A Lei, entretanto, não diferencia as empreitadas por preço unitário das globais quando define as situações que ensejarão a prolação de termo aditivo. Ao contrário, caso se tratar de fato respectivo à álea extraordinária ou extracontratual, definida com precisão no art. 65 da Lei 8.666/93, haverá de se providenciar a revisão do contrato. O equilíbrio entre os encargos e a justa remuneração definida no ato da contratação tem suporte constitucional.

34. Disposição contratual até poderia fixar que esses riscos e responsabilidades seriam do particular. Os resultados dessa regra, contudo, têm altíssimo potencial de ofender princípios fulcrais licitatórios. O poder público estaria exposto a riscos concretos de desvirtuamento do procedimento concorrencial. Trago, mais uma vez, os comentários de Marçal Justen Filho (Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos – São Paulo. Dialética, 14 ed.):

(...) Tem sido extremamente comum o edital estabelecer que incumbirá ao particular arcar com os riscos do empreendimento, em licitações relativas à execução por preço global. Por decorrência, introduz-se uma espécie de aleatoriedade incompatível com a contratação administrativa de obras e serviços. Isto é tanto mais sério quando a Administração conhece, de antemão, as peculiaridades do objeto. Em tais hipóteses, surge enorme risco de desvios éticos. É que a informação acerca das dificuldades do objeto torna-se de fundamental relevância para a elaboração da proposta. Quem dispuser das informações será o vencedor da licitação, eis que poderá formular o menor preço, com menores riscos. Já os terceiros, desconhecendo a extensão dos possíveis encargos, acabarão por agregar valores a suas propostas. Acabarão derrotados. Essa seria uma porta para a Administração direcionar indevidamente a licitação.

(...) A Administração tem o dever de apurar todas as circunstâncias que possam influenciar na execução do futuro contrato, especialmente quando a empreitada for por preço global. É nulo o edital que albergue fatores ocultos ou aleatórios acerca da execução do objeto licitado.

Em todo caso, não é porque se trata de empreitada por preço global que deixa de incidir a proteção constitucional do equilíbrio econômico-financeiro aos respectivos contratos.

35. Em outro trecho da publicação:

(...) Seria bastante simples obter esse resultado reprovável através do expediente da “empreitada por preço global”. Para tanto, é necessário que a Administração conheça todas as características do objeto e tenha noção de todos os custos. No entanto, formula edital com objeto geral e mal definido, impondo aos licitantes o dever de arcar com todos os riscos. Depois, fornece ao apadrinhado todos os dados acerca da execução do objeto. Por decorrência, todos os demais licitantes serão obrigados a considerar riscos inexistentes ou situações imponderáveis. Logo, suas propostas serão muito mais elevadas. O licitante favorecido, ao contrário, formulará proposta contendo apenas os valores necessários a executar aquilo que a Administração já sabia, de antemão, ser necessário. Daí, o licitante protegido sairá vencedor, por formular a menor proposta. Frise-se que, se todos os demais licitantes tivessem tido acesso às mesmas informações, a Administração poderia ter recebido propostas ainda menores.

36. Caso não estipulada condição contratual diversa, alterações de projeto – devidamente motivadas, diante dos riscos aos quais expus – vinculam a aplicação do art. 65 da Lei 8.666/93. No fim das contas, a alteração do projeto será um ato unilateral. Além do mais, deve haver um fato novo a caracterizar álea extraordinária e extracontratual. Mesmo que se demonstre existir solução de engenharia melhor que a definida no projeto básico (o que seria questionável, em termos de eficiência e economicidade exigidas nessa peça fundamental), tal condição deve ser entendida como novidade, não passível de conhecimento prévio na fase licitatória. Havendo modificação das especificações a que foi dado conhecimento a todos os licitantes, há de se rever o contrato, tanto em proteção a princípios basilares como o da obtenção da melhor proposta, da isonomia e da moralidade.

37. Deste modo, creio que se deva clarificar às unidades deste Tribunal que modificações de projeto ou especificações da obra ou serviço, em razão do que dispõe o art. 65, inciso I, alínea 'a', da Lei 8.666/93, combinado com o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, repercutem na necessidade de prolação de termo aditivo. Mesma conclusão chegou o *Plenum* do TCU ao julgar os Acórdãos 3.260/2011 e 93/2009.

VI

38. Sem dúvida, o ponto mais controverso sobre a prática contratual nas empreitadas globais encontra-se na discussão sobre a viabilidade de prolação de termo aditivo em casos de erros ou omissões do orçamento.

39. Discute-se, se, nesse regime, a contratada é automaticamente responsável por todo e qualquer risco proveniente de erros de quantificação de serviços no projeto básico. Se a afirmativa for correta, mesmo que se constate, durante a execução contratual, que determinado serviço foi sub ou superavaliado, o particular (ou o ente público, conforme o caso) deve assumir o ônus dessa omissão (ou se beneficiar dela), tendo em vista que a contratação foi ajustada para preço certo e total.

40. A unidade instrutiva entende que, em extrato, se a falha for de pequena monta, tendo em vista o que dispõe o art. 6º, inciso VIII, alínea 'a', nenhum aditivo seria devido. Caso contrário, a empreitada por preço global iria se transformar em uma empreitada por preço unitário, caindo em letra morta na lei – em desarranjo com a boa hermenêutica. Por justeza, todos os outros serviços haveriam de passar pela mesma "auditoria", e as medições seriam realizadas uma a uma.

41. Por outro lado, ainda segundo o relatório prévio, quando os erros forem relevantes, no intuito de não inviabilizar a continuidade do contrato, as condições contratuais poderiam ser revistas. Nessa hipótese, em uma visão proporcional, as imprecisões em diferentes itens da planilha não poderiam se compensar. Os limites de aditamento estabelecidos no art. 65, § 1º da Lei 8.666/93 e no art. 102 da LDO (10% para erros ou omissões e empreitadas globais) igualmente haveriam de ser respeitados. Existe, em paralelo, a proposta de tolerar aditivos unicamente em casos de fatos imprevisíveis, inclusive no que se refere à *"impossibilidade de o licitante constatar as eventuais discrepâncias de quantidades com base nos elementos presentes no projeto básico"*.

42. De maneira sintética, a proposta redundaria em uma objetivação de que, se o erro não for "constatável" previamente e for superior ao percentual de risco estabelecido no BDI, haverá de se prolatar o aditivo, desde que não haja compensação com outros itens e desde que não extrapolados os limites contratuais.

43. Passo, então, a ajuizar os fundamentos da proposta.

44. A dicotomia em questão está em balancear a idealização da empreitada global com a vedação do enriquecimento sem causa. Não seria concebível que falhas na elaboração do edital redundem, com justa causa, em um superfaturamento. Tampouco a Administração poderia se beneficiar de erro que ela própria cometeu, pagando por um produto preço relevantemente inferior que o seu justo preço de mercado. Erro preliminar da própria Administração, independentemente do tipo de empreitada, não pode redundar em ganhos ilícitos; porque se ilícito for, o enriquecimento de uma parte, em detrimento de outra, sem causa jurídica válida, faz-se vedado.

45. A depender do "erro", não obstante a assunção de riscos quantitativos pela contratada (decorrente pela própria forma global de medição), pode haver um vício intransponível no edital, a ser necessariamente corrigido. Erro não é sinônimo de imprecisão (esta sim tida como álea ordinária nas empreitadas globais).

46. Procurarei aclarar a questão ao aplicar, supletivamente, a teoria geral dos contratos. Segundo o art. 884 da Lei 10.406/2002 (Código Civil Brasileiro):

Art. 884. Aquele que, **sem justa causa**, se enriquecer à custa de outrem, será obrigado a restituir o indevidamente auferido, feita a atualização dos valores monetários.

47. Analiso, pois, essa "justa causa" ou "causa jurídica válida". Não haverá enriquecimento ilícito se houver razão lícita que fundamente o ganho. E a legitimidade de qualquer contrato perpassa pela livre manifestação de vontade – sempre pautada pela boa-fé.

48. Se materializado um vício nesse requisito subjetivo de livre manifestação de vontade, o acordo pode estar fadado à anulação. Em aplicação direta ao que se discute, quando identificado um erro hábil a induzir a uma noção inexata sobre o negócio, que, se constatado anteriormente, influenciaria nessa "livre manifestação de vontade", o próprio desiderato da avença é maculado – aquilo que deu causa ao ajuste. Se estivesse expresso que, na verdade, os encargos para o adimplemento do contrato eram superiores, a vontade poderia ser expressa de outro modo; e a oferta poderia ser outra.

49. Como ensina Sílvio de Salvo Venosa (Direito Civil: parte geral. São Paulo: Atlas, 2004. Pg. 433 a 436):

O erro manifesta-se mediante compreensão psíquica errônea da realidade, ou seja, a incorreta interpretação de um fato (...)

O primeiro vício de consentimento é o erro, com as mesmas consequências da *ignorância*. Trata-se de manifestação de vontade em desacordo com a realidade, quer porque o declarante a desconhece (ignorância), quer porque tem representação errônea dessa realidade (erro) (...)

Quando o agente paga preço desproporcional ao real valor da coisa, sob certas circunstâncias, estaremos perante hipótese de *lesão (...)*

Esses vícios afetam a vontade intrínseca do agente e a manifestação de vontade é viciada. Se não existisse uma dessas determinantes, o declarante teria agido de outro modo ou talvez nem mesmo realizado o negócio.

50. Consta, ainda, do art. 138 do Código Civil:

Art. 138. São anuláveis os negócios jurídicos, quando as declarações de vontade emanarem de **erro substancial** que **poderia ser percebido por pessoa de diligência normal**, em face das circunstâncias do negócio.

51. Um erro é substancial quando tem papel preponderante na formação de vontade. Caso se soubesse a verdadeira natureza do negócio, o acordo seria realizado sob outra égide. É o caso de falhas na definição das qualidades essenciais do objeto; ou que possam influir de maneira relevante na formação de vontades (art. 130 do CCB).

52. Ao contrário, o erro acidental diz respeito à qualidades secundárias; acessórias. Por isso, não conduz à anulação do negócio jurídico, porque, *"além de não incidir especificamente sobre a declaração de vontade, não possui relevância econômica" (Kumpel, Vitor Frederico*. Direito Civil, direito dos contratos, 3. São Paulo: Saraiva 2008).

53. O erro substancial, entretanto, para que se possa pensar na anulabilidade do trato, deve atravessar um juízo de *escusabilidade;* qualquer pessoa normal poderia ter cometido (parte final do art. 138 do Código Civil). Aplica-se, aqui, o princípio da boa-fé objetiva. Novamente citando Sílvio Venosa, *"o erro grosseiro, facilmente perceptível pelo comum dos homens, não pode ser idôneo para autorizar a anulação do ato. O princípio geral é do homem médio. Trata-se do conceito do homem médio para o caso concreto. Assim, poderá ser anulável o negócio para um leigo em um negócio, para o qual admitiria o erro de um técnico na matéria"*.

54. Essa teoria geral tem perfeita incidência com o que se discute. Erros relevantes (substanciais) na informação disponibilizada aos licitantes têm o potencial de anular o certame, tanto pela indução errônea acerca da real dimensão do objeto, como pela consequência mediata de não conduzir à "melhor oferta", objetivo primordial de qualquer licitação.

55. Na realidade, aquele erro, se constatado tempestivamente antes da abertura dos envelopes, levaria à alteração compulsória da planilha orçamentária, com reabertura de prazo aos concorrentes, em poder de autotutela, para reavaliarem o seu preço (art. 53 da Lei 9.784/99 e art. 21, § 4º c/c art. 49 da Lei de Licitações). Quando identificado, durante a execução contratual, para convalidação desse vício, um aditivo contratual faz-se cabível (art. 55 da Lei 9.784/99).

56. Pequenos lapsos na quantificação dos serviços (até certo ponto comum, visto que cada orçamentista não apresentaria, nas vírgulas, quantidades idênticas), levando em conta a característica das empreitadas globais – em estabelecer imprecisões quantitativas como álea ordinária da contratada –, não conduzem à mácula no procedimento licitatório, tanto por não afetar essa "livre manifestação de vontade", como, principalmente, por não inviabilizarem a obtenção da "melhor proposta".

57. Tal visão também se harmoniza com a teoria administrativa, em sobrelevar o que pode ser chamado de "fato novo", legítimo para ensejar a revisão contratual, capaz de sanear – ou convalidar – aquela anulabilidade. Se aquele erro praticado pela Administração não podia ser percebido pela empresa média, pode-se classificá-lo como evento posterior, em álea extraordinária, não derivado de conduta culposa do particular, em congruência com a teoria de imprevisão. A aplicação do art. 65 da Lei de Licitações, em densificação ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, faz-se compulsória.

58. Segundo Marçal Justen Filho, em publicação já citada:

O restabelecimento da equação econômico-financeira depende da concretização de um evento posterior à formulação da proposta, identificável como causa do agravamento da posição do particular. Não basta a simples insuficiência da remuneração (...). A tutela à equação econômico-financeira não visa a que o particular formule proposta exageradamente baixa e, após vitorioso, pleiteie elevação da remuneração. **Exige-se, ademais, que a elevação dos encargos não derive de conduta culposa imputável ao particular. Se os encargos tornaram-se mais elevados porque o particular atou mal, não fará jus à alteração de sua remuneração.** (grifei)

59. De toda essa digressão, resume-se que, de pequenos erros quantitativos, não decorrerão termos aditivos em empreitadas globais, por se tratarem de erros acidentais, incapazes de interferir na formação de vontades e, principalmente, na formação de proposta a ser ofertada, a ser tida como a mais vantajosa. Indicação contrária também tornaria o regime de empreitada global em desuso, posto que, na prática, toda obra seria executada como se preço unitário fosse.

60. Erros de materialidade relevante (por erros substanciais) sujeitam-se a um juízo acurado de valor, que envolverá, também, além das consequências financeiras – em termos de materialidade – a avaliação culposa da contratante, em um juízo de boa-fé objetiva.

61. Na realidade, quando a Administração erra ao subestimar consideravelmente as quantidades (e consequentemente, preços), a ponderação acerca da nulidade da relação contratual – a ser eventualmente convalidada via termo aditivo – deve se pautar pela exigibilidade da percepção da falha pela parte lesada (a contratada); até mesmo para evitar um dolo negativo do particular, com o objetivo de obter proveito próprio.

62. Não significa dizer, em paralelismo, que se detectadas superestimativas relevantes, consideradas imperceptíveis às licitantes – e, portanto, com ausência de culpa do particular – não estaria evidenciada nulidade (a "autorizar o superfaturamento"). Nesses casos, aplicam-se imperativamente outros princípios fundamentais do direito público (como o da economicidade e o da obtenção da maior vantagem). O erro do agente da Administração pode ser considerado inescusável, em seu dever de moderar a contratação sob os preços de mercado. Nesta situação, o contrato superfaturado seria uma nulidade a ser corrigida de forma imediata.

63. Existem, ainda, outras questões. Mesmo em caso de evidência de culpa do particular nas subestimativas, afora a imprecisão na avaliação dessa responsabilidade –, existe a culpa concorrente da Administração. Em atenuante, a própria administração incorreu no erro, como também todos os outros licitantes que não impugnaram o edital. Ademais – e isso é o mais importante – **a avaliação de nulidade deve tocar, primeiro, no interesse público primário a ser tutelado**. Não se admitiria interromper um ajuste, mesmo se constatada a obviedade do erro, em casos onde exista prejuízo maior de patrimônio ou à vida das pessoas. Pode estar em jogo, também, a própria continuidade do serviço público; ou interesses secundários superiores.

64. Não é uma equação simples. Na verdade, em razão dessas inúmeras interveniências, cada caso concreto apresentará solução distinta. Creio ser tarefa hercúlea positivar as quase infinitas possibilidades desse mundo real.

65. Justamente para facilitar esse juízo e de modo a conferir segurança jurídica aos contratos é que entendo que os instrumentos convocatórios devem explicitar, com precisão, o que virá a ser intitulado como "erro substancial". Creio que a ausência dessas disposições seja o motivo dos infindáveis litígios administrativos e judiciais envolvendo empreitadas por preço global.

66. Em exemplo, os contratos podem, com simplicidade, objetivar que erros unitários de quantidade de até 10% não sejam objeto de qualquer revisão. Menos que isso, esses erros acidentais serão álea ordinária da contratada. Para que não haja incontáveis pedidos de reequilíbrio decorrentes de serviços de pequena monta, pode-se, ainda, definir que somente serviços de materialidade relevante na curva ABC do empreendimento incorrerão como tarja de "erro relevante". Mantém, assim, a lógica da medição por preço global, ao mesmo tempo em que se veda o enriquecimento sem causa de qualquer das partes, sem ferir o princípio fundamental da obtenção da melhor proposta. Situação

parecida foi tomada por esta Corte ao apreciar o Acórdão 2.929/2010-Plenário, quando julgou regular cláusula semelhante. Acredito que outras soluções sejam possíveis.

67. Prefiro esse regramento objetivo, a ser estabelecido pela própria Administração, que a proposta da SecobEdificação em definir, genericamente, que erros substanciais serão os que ultrapassarem as previsões de contingências e riscos no BDI das contratadas. Bastaria o particular cuidadoso, por exemplo, superestimar a sua administração central, ou mesmo seus custos diretos, de maneira a diminuir ao máximo seus lucro e contingências formais declarados. A tolerância seria menor para justificar revisões. Na prática, estaria se criando outro problema.

68. Também não julgo adequada a regra universal, recorrentemente observada em auditorias, de que "*todo e qualquer erro será risco da contratada*". Tal opção, avalio, não é a que mais atende o interesse público, por menos garantir a "melhor proposta" como resultado do certame. Tais falhas capitais implicam a apresentação de preços para uma obra desvinculada do objeto real pretendido. O valor ofertado deve se referir ao empreendimento almejado, não ao negócio fictício licitado. Ademais, pelo que discorri, haveria dúvidas quanto à legalidade da licitação feita sob esse erro substancial. Se ignorada a boa-fé objetiva, em avaliação do licitante médio e diligente, tal cláusula carregaria conteúdo de lesividade que, por excessiva, também se predisporia à anulação.

69. E não se alegue que os "quantitativos reais" jaziam nas pranchas gráficas disponíveis aos licitantes. O poder público, na fase interna da licitação, dispôs de meses para avaliar corretamente as quantidades. Não se pretenda que, em alguns dias, em empreendimentos que não raramente ultrapassam a centena de milhões de reais, os particulares tenham as mesmas condições de devassar os quantitativos tal qual os gestores poderiam fazê-lo. Existe, no mínimo, uma indução ao erro, a pesar nessa avaliação de boa-fé objetiva.

70. A assunção desmedida de riscos provenientes de erros tampouco se faz interessante para o poder público. Constatada a omissão na avaliação de fração fundamental da obra, o empreiteiro pode não ter condições financeiras de adimplir o contrato. A "quebra" da licitante não é boa para a Administração, que também errou na avaliação daquela parcela importante da obra. Decorrerão, afora o atraso ou a paralisação da obra, infindáveis litígios judiciais.

71. O contrato administrativo não deve, afinal, ser um joguete em que o licitante que primeiro encontrar o erro sagrar-se-á vencedor. Um ambiente de justeza e segurança inibe os chamados aventureiros; em outra mão, atrai boas empresas, aptas a atenderem o chamamento licitatório com seriedade e responsabilidade.

72. Somente nos casos concretos em que os editais não estabeleçam essas regras é que a equipe de fiscalização procederá, em uma valoração justa, a licitude da prolação do termo aditivo. Sem prejuízo de notificar o órgão licitante que tais parâmetros se fazem compulsórios.

73. O juízo de valor nas subestimativas incluirá a envergadura do erro em relação ao valor global da avença, em comparação do que seria exigível incluir como risco/contingência em uma proposta para o regime de empreitada global, como também da exigibilidade de identificação prévia da falha pelas licitantes, à luz, ainda, dos princípios da vedação ao enriquecimento sem causa, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do dever de licitar, da autotutela, da proporcionalidade, da economicidade, da moralidade, do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e do interesse público primário.

74. Por esse motivo, no essencial, ponho-me de acordo com a proposta da unidade técnica, ressalvando que a regra deva ser o **estabelecimento objetivo, em matriz de riscos adequada, da tolerância de erro quantitativo a ser admitida.** Quando omisso o regramento no edital, a equipe de fiscalização deve notificar os gestores para que, doravante, as disponha, em prestígio à segurança jurídica, à isonomia, e a obtenção da melhor proposta.

VII

75. Termino ao comentar o impacto dos entendimentos aqui tratados em licitações regidas pelo Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), a que se refere a Lei 12.462/2011. Por força do

disposto no art. 2º, inciso II; no art. 8º, § 1º; no art. 39; no art. 45, inciso I, alínea 'b' e no art. 63, todos da Lei 12.462/2011, a decisão prolatada tem inteira aplicação com o novo instituto.

76. Faço um parêntese, apenas, para comentar o regime de contratação integrada em que, compulsoriamente, é aplicado o preço global. Como disse, em obras que carreguem uma imprecisão intrínseca de quantidades, é preferível a utilização do preço unitário, em razão da majoração relevante dos riscos a que estaria exposta a contratada.

77. Existe na contratação integrada, entretanto, outros objetivos e vantagens. Como inscrito no voto condutor do Acórdão 1.510/2013-Plenário, de minha relatoria, *"as características do objeto devem permitir que haja a real competição entre as contratadas para a concepção de metodologias/tecnologias distintas, que levem a soluções capazes de serem aproveitadas vantajosamente pelo Poder Público"*. Ainda, *"Os ganhos advindos da utilização da contratação integrada devem compensar esse maior direcionamento de riscos aos particulares. Essa demonstração é o cerne para a motivação da vantagem para utilizar o novo regime"*.

78. Significa que, não obstante essa maior assunção de riscos, mesmo em objetos imprecisos, caso se demonstre a vantagem de transferir as soluções e metodologias construtivas à contratada, em termos técnicos e econômicos, não está automaticamente descartada a utilização dessa nova modalidade contratual. Caberão, no entanto, todas as ressalvas – com ainda mais gravame – no que se refere à objetivação dos riscos com relação a imprecisões de projeto (no caso anteprojeto), como também às demais responsabilidades a serem suportadas pelo particular.

Ante o exposto, voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Plenário.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
**TC 044.312/2012-1**
Natureza: Administrativo
Órgão: Tribunal de Contas da União
Interessado: Tribunal de Contas da União.
Advogado constituído nos autos: não há.

**DECLARAÇÃO DE VOTO**

Ressalto desde logo minha anuência com o percuciente trabalho presidido pelo Relator, eminente Ministro Valmir Campelo.

O modelo de abordagem do tema empreendido por Sua Excelência inspira-me a adotá-lo no âmbito do TC 033.616-2011-6, isso porque entendo que este Tribunal deva preencher, de uma vez por todas, uma lacuna que vejo no controle da qualidade de obras públicas, sendo a Empreitada por Preço Global uma oportunidade para tratarmos minuciosamente do tema, discutindo, por exemplo, aspectos relacionados à acessibilidade, a riscos de acidentes, à durabilidade e resistência dos materiais, sustentabilidade ambiental dos empreendimentos, e outros elementos, tais como padrões de acabamento e aspectos estéticos, ou ainda, isolamento acústico de edificações, problemas esses que não apenas impactam no erário, mas que também causam perplexidade quando se comparam os custos de determinadas obras que têm sido auditadas por esta Corte de Cotas e a qualidade do que é entregue à sociedade.

Assim sendo, além dos aspectos formais inerentes ao controle procedimental, entendo que este Tribunal deva centrar esforços na avaliação qualitativa de resultados, sob a lógica da oferta de serviços adequados aos cidadãos. É chegada a hora de não mais se ler o artigo 3º Lei 8.666/1993 e, especificamente, a expressão “mais vantajosa para a Administração” de maneira reducionista, interpretando-a como sendo meramente aquisições de menor preço.

Com tais observações, enaltecendo mais uma vez o trabalho comandado pelo Ministro Valmir Campelo, acompanho o Voto e a minuta de Acórdão apresentados por Sua Excelência.

ACÓRDÃO Nº 1977/2013 - TCU – Plenário

1.Processo nº TC-044.312/2012-1
2. Grupo II, Classe de Assunto: VII – Administrativo
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Órgão: Tribunal de Contas da União.
5. Relator: Ministro Valmir Campelo.
6. Representante do Ministério Público: Não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação (SecobEdificação).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos este processo administrativo constituído com vistas a uniformizar procedimentos de fiscalização atinentes a objetos executados mediante o regime de empreitada por preço global, de maneira a apresentar diretrizes e orientar os auditores deste Tribunal sobre o tema.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. determinar à Segecex que oriente às unidades técnicas desta Corte a observarem as seguintes disposições em suas fiscalizações de obras e serviços de engenharia executadas sob o regime de empreitada por preço global, a serem aplicadas de acordo com as circunstâncias de cada caso concreto:
9.1.1. a escolha do regime de execução contratual pelo gestor deve estar fundamentada nos autos do processo licitatório, em prestígio ao definido no art. 50 da Lei 9.784/99;
9.1.2. os instrumentos convocatórios devem especificar, de forma objetiva, as regras sobre como serão realizadas as medições, a exemplo de pagamentos após cada etapa conclusa do empreendimento ou de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra, em atendimento ao que dispõe o art. 40, inciso XIV, da Lei 8.666/93;
9.1.3. a empreitada por preço global, em regra, em razão de a liquidação de despesas não envolver, necessariamente, a medição unitária dos quantitativos de cada serviço na planilha orçamentária, nos termos do art. 6º, inciso VIII, alínea 'a', da Lei 8.666/93, deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras;
9.1.4. nas situações em que, mesmo diante de objeto com imprecisão intrínseca de quantitativos, tal qual asseverado no item 9.1.3. supra, se preferir a utilização da empreitada por preço global, deve ser justificada, no bojo do processo licitatório, a vantagem dessa transferência maior de riscos para o particular – e, consequentemente, maiores preços ofertados – em termos técnicos, econômicos ou outro objetivamente motivado, bem assim como os impactos decorrentes desses riscos na composição do orçamento da obra, em especial a taxa de BDI – Bonificação e Despesas Indiretas;
9.1.5. a proposta ofertada deverá seguir as quantidades do orçamento-base da licitação, cabendo, no caso da identificação de erros de quantitativos nesse orçamento, proceder-se a impugnação tempestiva do instrumento convocatório, tal qual assevera o art. 41, § 2º, da Lei 8.666/93;
9.1.6. alterações no projeto ou nas especificações da obra ou serviço, em razão do que dispõe o

art. 65, inciso I, alínea 'a', da Lei 8.666/93, como também do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, repercutem na necessidade de prolação de termo aditivo;

9.1.7. quando constatados, após a assinatura do contrato, erros ou omissões no orçamento relativos a pequenas variações quantitativas nos serviços contratados, em regra, pelo fato de o objeto ter sido contratado por "preço certo e total", não se mostra adequada a prolação de termo aditivo, nos termos do ideal estabelecido no art. 6º, inciso VIII, alínea "a", da Lei 8.666/93, como ainda na cláusula de expressa concordância do contratado com o projeto básico, prevista no art. 13, inciso II, do Decreto 7.983/2013;

9.1.8. excepcionalmente, de maneira a evitar o enriquecimento sem causa de qualquer das partes, como também para garantia do valor fundamental da melhor proposta e da isonomia, caso, por erro ou omissão no orçamento, se encontrarem subestimativas ou superestimativas relevantes nos quantitativos da planilha orçamentária, poderão ser ajustados termos aditivos para restabelecer a equação econômico-financeira da avença, situação em que se tomarão os seguintes cuidados:

9.1.8.1. observar se a alteração contratual decorrente não supera ao estabelecido no art. 13, inciso II, do Decreto 7.983/2013, cumulativamente com o respeito aos limites previstos nos §§ 1º e 2º do art. 65 da Lei 8.666/93, estes últimos, relativos a todos acréscimos e supressões contratuais;

9.1.8.2. examinar se a modificação do ajuste não ensejará a ocorrência do "jogo de planilhas", com redução injustificada do desconto inicialmente ofertado em relação ao preço base do certame no ato da assinatura do contrato, em prol do que estabelece o art. 14 do Decreto 7.983/2013, como também do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal;

9.1.8.3. avaliar se a correção de quantitativos, bem como a inclusão de serviço omitido, não está compensada por distorções em outros itens contratuais que tornem o valor global da avença compatível com o de mercado;

9.1.8.4. verificar, nas superestimativas relevantes, a redundarem no eventual pagamento do objeto acima do preço de mercado e, consequentemente, em um superfaturamento, se houve a retificação do acordo mediante termo aditivo, em prol do princípio guardado nos arts. 3º, caput c/c art. 6º, inciso IX, alínea "f"; art. 15, § 6º; e art. 43, inciso IV, todos da Lei 8.666/93;

9.1.8.5. verificar, nas subestimativas relevantes, em cada caso concreto, a justeza na prolação do termo aditivo firmado, considerando a envergadura do erro em relação ao valor global da avença, em comparação do que seria exigível incluir como risco/contingência no BDI para o regime de empreitada global, como também da exigibilidade de identificação prévia da falha pelas licitantes – atenuada pelo erro cometido pela própria Administração –, à luz, ainda, dos princípios da vedação ao enriquecimento sem causa, da isonomia, da vinculação ao instrumento convocatório, do dever de licitar, da autotutela, da proporcionalidade, da economicidade, da moralidade, do equilíbrio econômico-financeiro do contrato e do interesse público primário;

9.1.9. avaliar a conveniência e a oportunidade de, em seu relatório de fiscalização, propor ao Colegiado, com base no art. 250, inciso III do Regimento Interno do TCU, recomendação à jurisdicionada, para que, doravante, inclua nos editais cláusula a estabelecer, de forma objetiva, o que será objeto de aditamentos durante a execução da avença, bem como a definição do que venha a ser "subestimativas ou superestimativas relevantes", a que se refere o subitem 9.1.8 supra, como, por exemplo, o estabelecimento de percentuais de tolerância quantitativa admitida em cada item do orçamento que torne descabida a celebração de aditivo, como, ainda, a necessidade de que a imprecisão se refira a serviço materialmente relevante do empreendimento (avaliado de acordo com a metodologia ABC), em prestígio ao princípio da segurança jurídica, como ainda do art. 6º, inciso VIII, alínea "a" c/c art. 47, art. 49 e art. 65, inciso II, alínea "d", todos da Lei 8.666/93;

9.2. nos contratos executados mediante o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicam-se, no que couber, os entendimentos expressos nesta decisão, por força do disposto no art. 2º, inciso II; art. 8º, § 1º; art. 39; art. 45, inciso I, alínea "b" e art. 63, todos da Lei 12.462/2011, como também no Acórdão 1.510/2013-Plenário, mormente no que se refere à necessidade de estabelecer uma matriz de riscos, a explicitar as exatas responsabilidades e encargos a serem assumidos pelos

particulares – inclusive no que se refere a erros quantitativos;

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do relatório e do voto que o fundamentam ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão e ao Conselho Nacional de Justiça, para que informe aos demais órgãos e entidades da Administração Pública Federal e do Poder Judiciário o inteiro teor desta decisão;

9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1977-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

**GRUPO I – CLASSE V – Plenário**

**TC-007.109/2013-0**

**Natureza:** Relatório de Levantamento de Auditoria

**Entidade:** Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.

**Interessado:** Congresso Nacional

**Advogado constituído nos autos:** não há

**Sumário:** COPA DO MUNDO DE 2014. ADEQUAÇÃO DO TERMINAL DE PASSAGEIROS 1 DO AEROPORTO DO GALEÃO/RJ. EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL. PROJETO BÁSICO IMPRECISO. INADEQUAÇÃO NA ESCOLHA DO REGIME DE EXECUÇÃO CONTRATUAL PARA A OBRA. MEDIÇÕES REALIZADAS COMO SE EMPREITADA POR PREÇO UNITÁRIO FOSSE. ATRASO NA EXECUÇÃO DO EMPREENDIMENTO. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÕES. PROVIDÊNCIAS INTERNAS. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizado pela Secob Edificação nas obras de adequação do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto do Galeão. O objeto encontra-se elencado na matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de 2014.

2. Transcrevo, no que importa e com as adaptações que entendo necessárias, o relatório de auditoria acostado à peça 22, devidamente anuído pelo chefe imediato (peça 23):

*"A reforma e a modernização do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto Internacional do Galeão visam atender à crescente demanda por transporte aéreo, resultante do crescimento turístico e populacional do Estado do Rio de Janeiro, além de estarem inseridas no contexto das obras de melhoria dos aeroportos situados nas cidades que serão sede da Copa das Confederações 2013, da Federação Internacional de Futebol Associação - FIFA, e da Copa do Mundo FIFA 2014.?*

*Dessa forma, para atender à exigência de terminais de passageiros com maior nível de conforto e flexibilidade, é necessária a evolução dos requisitos das instalações operacionais, administrativas e comerciais do aeroporto.*

***2 - INTRODUÇÃO***

***2.1 - Deliberação que originou o trabalho***

*Em cumprimento ao Acórdão 448/2013 - Plenário, realizou-se auditoria na Empresa Brasileira de Infra-Estrutura Aeroportuária, no período compreendido entre 18/3/2013 e 26/4/2013.*

*A razão que motivou esta auditoria foi a materialidade dos recursos federais destinados à obra de reforma e adequação do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto Internacional do Galeão/RJ.*

*Além disso, cumpre-se o item 9.11 do Acórdão 3011/2012-TCU-Plenário, que determinou à SecobEdificação a inclusão das obras aeroportuárias previstas na matriz de responsabilidade da Copa do Mundo de 2014 no Fiscobras 2013.*

***2.2 - Visão geral do objeto***

*A presente fiscalização abrangeu os contratos relativos às obras de reforma e adequação do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto Internacional do Galeão/RJ. O objeto da fiscalização engloba, portanto, o contrato de execução das obras, o contrato de elaboração do projeto executivo e o contrato de apoio à fiscalização, sendo que foi dada maior ênfase à análise do primeiro, cujo valor representa quase 95% do volume de recursos fiscalizados.*

*O contrato para execução das obras (014-EG/2012-0061) foi firmado em 30/5/2012 entre a Infraero e o Consórcio Novo Galeão, formado pelas empresas MPE - Montagens e Projetos Especiais S/A (líder), CONSBEM Construções e Comércio Ltda., Paulo Octávio Investimentos Imobiliários Ltda., IC Supply Engenharia Ltda. e Construtora RV Ltda., e inclui as obras civis e as instalações elétricas/eletrônicas e de equipamentos eletromecânicos em três setores do TPS-1: A, B e C. Dentre as principais intervenções previstas no escopo do contrato, citam-se: demolições/remoções, escavação, estruturas de concreto, elementos metálicos (escadas rolantes, elevadores e estruturas das claraboias), troca de telhas (de fibrocimento para metálicas), claraboias, sistemas eletrônicos, instalações elétricas (incluindo subestações) e elementos de acabamento, como o fornecimento e instalação de cerâmicas e granito.*

*Todas as intervenções serão realizadas com o aeroporto em funcionamento.*

*O contrato de gerenciamento e apoio à fiscalização (0084-EG/2012/0061) versa sobre a prestação de serviços técnicos especializados com objetivo de complementar a fiscalização exercida pela Infraero nos contratos de execução da obra e de elaboração do projeto executivo, uma vez que este último está sendo elaborado de forma concomitante com a obra. A licitação desse serviço se deu pelo Regime Diferenciado de Contratação - RDC - e a ação desta fiscalização sobre esse processo limitou-se à verificação da obediência aos princípios gerais do RDC.*

*Quanto ao contrato de elaboração do projeto executivo, devido à pequena representatividade do seu valor (em comparação ao preço total da intervenção), esse recebeu análise mais sucinta da equipe de auditoria. Alguns documentos presentes no respectivo processo foram considerados na análise das possíveis causas do atraso constatado no cronograma da obra.*

*Registra-se que o edital da licitação da obra (RDC 003/DALC/SBGL/2011) e o projeto básico foram objeto de análise em auditoria anterior, realizada no âmbito do Fiscobras/2011 (fiscalização 982/2011, TC 36094/2011-0). Portanto, aspectos relacionados aos preços estimados dos serviços, quantitativos do projeto básico e ditames editalícios não foram objeto de análise na presente auditoria.*

*Cumpre ainda informar que o aeroporto Internacional do Galeão/RJ encontra-se em processo de concessão à iniciativa privada.*

***2.3 - Objetivo e questões de auditoria***

*A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de reforma e adequação do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto Internacional do Galeão/RJ.*

*A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas. Ressalta-se que algumas questões, apesar de a princípio mencionarem aspectos relacionados ao edital de licitação, envolvem procedimentos focados na execução contratual, como por exemplo preços de serviços novos incluídos por meio de aditivos contratuais.*

*1) Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?*

*2) O procedimento licitatório foi regular?*

*3) A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?*

*4) O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?*

*5) Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?*

*6) Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?*

*7) O tipo do empreendimento exige licença ambiental e foram realizadas todas as etapas para esse licenciamento?*

***2.4 - Metodologia utilizada***

*Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.*

*De acordo com a fase do trabalho, foram montadas as matrizes de planejamento, de procedimentos e de achados. Foram utilizadas especialmente as seguintes técnicas de auditoria: exame documental e vistoria da obra.*

*No exame documental foram analisados, entre outros, os seguintes documentos: contratos (incluindo eventuais termos aditivos, orçamentos e cronogramas), projetos executivos, boletins de medição e notas fiscais. A conformidade dos atos relativos aos mencionados documentos foi verificada com base em diversos critérios de auditoria, tais como atos normativos em geral, jurisprudência e doutrina.*

*Além da checagem dos documentos, também foi realizada vistoria nos serviços já executados, com o objetivo de verificar (mesmo que de maneira expedita - apenas mediante inspeção visual) a conformidade dos serviços executados com as especificações do projeto, bem como verificar a atuação da fiscalização durante a execução dos trabalhos pela contratada.*

***2.5 - Volume de recursos fiscalizados***

*O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$* ***161.705.202,36.*** *Para o cálculo desse montante consideraram-se os valores vigentes dos contratos do empreendimento até a data de término da auditoria, que eram:*

*- R$ 153.000.000,00 relativos ao contrato de execução das obras;*

*- R$ 1.352.202,36 relativos ao contrato de elaboração do projeto executivo;*

*- R$ 7.353.000,00 relativos ao contrato de gerenciamento, assessoramento e apoio à fiscalização do projeto executivo e das obras.*

***2.6 - Benefícios estimados da fiscalização***

*Entre os benefícios estimados desta fiscalização, citam-se o aumento da expectativa de controle pela entidade jurisdicionada, o que induz maiores cuidados dos gestores na condução da coisa pública e o aprimoramento dos atos de gestão da entidade.*

***3 - ACHADOS DE AUDITORIA***

***3.1 - Critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido.***

***3.1.1 - Tipificação do achado:***

*Classificação - outras irregularidades (OI)*

*Justificativa de enquadramento (ou não) no conceito de IG-P da LDO - Os indícios de irregularidades não se enquadram no disposto no art. 93, § 1º, inciso IV, da Lei 12.708/2012 (LDO/2013), pois não há elementos suficientes, no momento, que apresentem potencialidade de ocasionar prejuízos ao erário, tendo em vista a não formalização de qualquer termo aditivo ao contrato.*

***3.1.2 - Situação encontrada:***

*Com base nas informações coletadas durante os trabalhos de auditoria, esta equipe verificou uma inconsistência no que diz respeito aos critérios de medição utilizados para o pagamento dos serviços. A despeito do regime de contratação adotado no certame licitatório ter sido o de empreitada por preço global, os serviços executados na obra vêm sendo pagos sob critérios de medição por preço unitário. Nesse sentido, tendo em vista a correlação de diversos assuntos com a inadequação dos critérios de medição, subdivide-se o presente achado nas seguintes partes: inadequabilidade na escolha do regime de contratação da obra, análise dos aditivos propostos em face ao regime de empreitada por preço global e aumento de despesas auxiliares e administrativas quando do atraso da obra.*

*Da análise da documentação constante do procedimento licitatório, verifica-se que o projeto básico da obra fora concebido considerando critérios de medição e pagamento por preço unitário (GIG/TP1/950.CM.001/R0), contrariando o indicado no edital da licitação, que definiu o regime de contratação por preço global.*

*Por meio do Ofício de Requisição 03-174/2013-TCU, o gestor da Infraero foi instado a justificar a adoção de critérios de medição por preço unitário, tendo em vista o regime de contratação por preço global.*

*Em resposta, o gestor encaminhou o Ofício n. 1.089/GTGL/2013, onde foi explanado que essa divergência teve início quando a Superintendência de Coordenação de Empreendimentos - DECO, ao analisar*

*e aprovar a documentação necessária à publicação do certame licitatório, em 16/11/2011, estabeleceu que deveria ser adotado o regime de contratação por preço global, em obediência ao §1°, art. 8° da Lei 12.462/2011 (Lei do RDC), por decisão da Diretoria Executiva da Infraero.*

*Dessa forma, embora os critérios de medição e pagamento considerados no projeto básico fossem por preço unitário, o RDC Presencial 003/DALC/SBGL/2011 para contratação das obras de reforma e modernização do Terminal de Passageiros n. 1 (TPS-1) do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro, publicado em 21/11/2011, estabeleceu que o regime de contratação seria o de empreitada por preço global.*

*Ainda no Ofício n. 1.089/GTGL/2013, o gestor informa que o Contrato 0014-EG/2012/0061 teve ordem de início emitida em 20/08/2012 e que naquele momento não havia definição sobre a questão conflitante dos critérios de medição (projeto básico x edital de licitação).*

*Como até a data da primeira medição não havia instrumentos para medição por preço global, foi informado que a gestão do contrato optou pela medição com apuração dos quantitativos de cada serviço, por entender que naquele momento este procedimento traria maior clareza ao processo, facilitando a transposição a qualquer momento para o critério de medição por preço global.*

*Tendo em vista esse conflito acerca do regime de contratação a ser considerado na obra, é oportuno mencionar que, em resposta ao Questionário de Auditoria 01-174/2013-TCU, foi informado a esta equipe de auditoria que está em tramitação um aditivo contratual para os seguintes itens:*

*a) Alteração de distância de transporte de bota-fora;*

*b) Acréscimo de quantidades de retirada de forro mineral;*

*c) Substituição do tipo de fundação;*

*d) Substituição do tipo de proteção de piso;*

*e) Corte e retirada parcial de galeria metálica; e*

*f) Retificação dos índices e taxas de BDI (redução em decorrência de ajuste do PIS no BDI, o qual passará de 22,26% para 20,97% para os serviços de construção civil e de 8,78% para 7,65% para os sistemas eletrônicos e mecânicos).*

*1) INADEQUABILIDADE NA ESCOLHA DO REGIME DE CONTRATAÇÃO DA OBRA:*

*Diante dessa situação, é importante mencionar que a escolha do regime de execução da obra não é decisão de livre arbítrio do gestor, visto que deve ser pautada pelo interesse público e estar sempre motivada, pois impactará as relações entre contratado e contratante, as medições do contrato firmado, seus aditivos, entre outros fatores relacionados à gestão do empreendimento contratado. Decorre desse entendimento a constatação de que não existe, em tese, um regime de execução melhor que outro, e sim um regime que, no caso concreto, melhor atende ao interesse público.*

*Nesse sentido, é nítida a preferência da Lei do RDC ao regime de empreitada por preço global em detrimento da empreitada por preço unitário para obras e serviços de engenharia, conforme o já citado §1° do art. 8°. No entanto, da leitura do §2° do mesmo artigo, conclui-se que o regime de empreitada por preço unitário continua sendo admitido pelo legislador, desde que haja justificativas para a sua adoção. Portanto, a lei dá ao gestor o poder-dever de verificar qual regime de contratação é o mais indicado no caso concreto.*

*Sendo assim, é oportuno fazer um comparativo entre os regimes de contratação em questão, para analisar qual seria o mais indicado para o caso das obras de reforma e modernização do TPS-1 do Aeroporto do Galeão.*

*No regime de empreitada por preço global contrata-se a execução da obra ou do serviço por preço certo e total (Lei 12.462/11, art. 2°, inciso II). Nessa linha, mostra-se interessante para obras cujo objeto, por sua natureza, possa ser projetado com margem mínima de incerteza acerca das variáveis intervenientes, de modo que o custo global, e o das etapas que o constituem, esteja estimado, também, com uma maior precisão.*

*Da afirmação anterior, decorre a necessidade da existência de um projeto básico com alto grau de detalhamento, com o objetivo de minimizar os riscos e os preços ofertados pelos licitantes, que arcam com eventuais erros ou omissões na quantificação de cada serviço.*

*A importância de um projeto básico é tamanha, que sua qualidade pode influenciar diretamente o custo final da obra. No caso de uma obra licitada com projeto básico com alto nível de imprecisão, depreende-se que a probabilidade de ocorrerem imprevistos é grande, de modo que os licitantes tenderão a ofertar preços mais elevados para garantir a execução da obra.*

*No que diz respeito às medições, na empreitada por preço global a remuneração da contratada é feita após a execução de cada etapa, previamente definida no cronograma físico-financeiro. As medições de campo*

*das quantidades realizadas devem ser precisas apenas o suficiente para definir o percentual executado do projeto.*

*Essa particularidade, por exigir um esforço fiscalizatório menor por parte do órgão contratante, se comparada com a empreitada por preço unitário, diminui os custos de fiscalização da obra e representa maior facilidade de gerenciamento da obra para a Administração.*

*Portanto, conclui-se que o regime de empreitada por preço global é indicado para obras e serviços que apresentam boa precisão na estimativa de quantitativos, como a construção de edificações, linhas de transmissão, entre outros.*

*Já no regime de empreitada por preço unitário contrata-se a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas (Lei 12.462/11, art. 2°, inciso III). Deve ser utilizado sempre que os quantitativos a serem executados não puderem ser definidos com grande precisão.*

*Nesse sentido, é importante mencionar que a existência de maior imprecisão nos quantitativos não implica, necessariamente, na existência de um projeto básico deficiente. Convém ressaltar que, mesmo em projetos bem elaborados, há serviços cujos quantitativos estão intrinsecamente sujeitos a um maior nível de imprecisão, como é o caso de serviços de movimentação de terra em rodovias e barragens.*

*A remuneração da contratada, nesse regime, é feita em função das unidades de serviço efetivamente executadas, com os preços previamente definidos na planilha orçamentária da obra. Assim, o acompanhamento do empreendimento torna-se mais difícil e detalhado, já que se faz necessária uma fiscalização mais rigorosa dos serviços executados sob o aspecto quantitativo. Nesse caso, o contratado se obriga a executar cada unidade de serviço previamente definido por um determinado preço acordado. O construtor contrata apenas o preço unitário de cada serviço, recebendo pelas quantidades efetivamente executadas.*

*Em decorrência da ausência do risco devido à variação de quantitativos para o construtor, um contrato celebrado no regime de preços unitários pode ter um preço final ligeiramente menor. Porém, isso não significa, necessariamente, que esse regime de execução seja o mais econômico para a Administração, devido aos maiores custos decorrentes da fiscalização do contrato.*

*O valor final do contrato sob o regime de empreitada por preço unitário pode oscilar para mais ou para menos, em relação ao originalmente contratado, em função da precisão das estimativas de quantitativos dos serviços.*

*Dessa forma, pode-se concluir que o regime de empreitada por preço unitário é indicado para obras que apresentam incertezas intrínsecas nas estimativas de quantitativos, como restauração de rodovias, serviços de terraplenagem, reforma de edificações, entre outros.*

*Diante dos argumentos apresentados, conclui-se que a utilização da empreitada por preço global para uma obra de reforma em um aeroporto em operação pode não ter sido a melhor opção. É salutar, em casos como esse, a escolha do regime de empreitada por preço unitário, sendo justificável a sua adoção.*

*As reformas geralmente são obras com maior número de imprevistos, de forma que a própria Lei 8.666/93, em seu artigo 65, §1°, sabiamente previu um percentual mais elevado de limite de aditamento contratual, no caso 50% sobre o valor inicial atualizado do contrato, em vez dos 25% previstos para as obras de construção.*

*No caso das obras de reforma e modernização do TPS-1 do Galeão, a Infraero conseguiu juntar as desvantagens de ambos os regimes, num empreendimento só. No momento da licitação, os preços foram ofertados como se empreitada por preço global fosse, provavelmente com valores mais elevados. No entanto, a redução de custos na fiscalização não foi aproveitada, tendo em vista a efetiva medição e pagamento por preços unitários, onerando, mais uma vez, a Estatal.*

*Diante dessa situação, esta equipe entende que, embora o regime de empreitada por preço unitário seja o mais indicado no caso concreto, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório deveria ser respeitado (Lei 8.666/93, art. 41, caput), sendo a obra tratada como empreitada por preço global.*

*2) ANÁLISE DOS ADITIVOS PROPOSTOS EM FACE AO REGIME DE EMPREITADA POR PREÇO GLOBAL:*

*No que diz respeito aos aditivos em tramitação, é importante fazer algumas considerações sobre a admissibilidade de aditivos em contratos sob o regime de empreitada por preço global.*

*Como regra geral, mas sempre de modo justificado, admite-se aditivo em contratos regidos por qualquer regime de execução contratual, haja vista que a Lei 8.666/93, em seu artigo 65, não fez nenhuma distinção ou ressalva sobre o assunto.*

*Desse modo, parece não haver dúvidas de que nos casos em que a Administração demanda as alterações, ou acontecem fatos imprevisíveis, o aditivo é devido, de modo a evitar o desbalanceamento do contrato. É o caso, por exemplo, de uma edificação licitada a partir de um projeto básico prevendo sua implantação em dez pavimentos. Se em virtude de necessidade superveniente da administração contratante houve a alteração do projeto, incluindo-se, por exemplo, a construção de mais dois pavimentos tipo, obviamente será exigido ajuste no valor contratual adequando-o ao novo projeto, independentemente do regime de execução contratual utilizado.*

*As maiores celeumas ocorrem, na verdade, quando o contratado solicita o aditivo com o argumento de que houve erro de projeto, de orçamento ou de quantitativos na ocasião da licitação.*

*Entretanto, há de se considerar que na empreitada por preço global, a licitante vencedora se compromete a realizar o serviço por preço certo e total, assumindo o risco de eventuais distorções de quantitativos a serem executados a maior do que os previstos no contrato. O que importa é o preço ajustado.*

*Se levarmos em conta que, na empreitada por preço global, a medição da obra é feita por etapas, o fiscal do contrato não é capaz de verificar pequenas variações, para mais ou para menos, em itens ou serviços isolados. Caso ele opte por medir o serviço, para avaliar a pertinência do pleito, será obrigado a medir todos os serviços da mesma forma, para verificar aqueles em que o contratado está ganhando. Isso descaracterizaria completamente o regime de empreitada por preço global, tornando-o idêntico à empreitada por preço unitário, com a onerosa atividade de medição dos quantitativos de cada serviço.*

*Portanto, atribuir as mesmas características da empreitada por preços unitários à empreitada por preço global mostra-se algo inadequado. Afinal, se fossem o mesmo instituto, o legislador não teria tido o cuidado de defini-los separadamente.*

*Pelo exposto, pode-se concluir que a admissibilidade da celebração de aditivos em obras contratadas pelo regime de preço global, sob o argumento de quantitativos subestimados ou omissões é situação extraordinária, aplicável quando não é possível ao licitante identificar a discrepância no quantitativo do serviço com os elementos existentes no projeto básico. Essa tendência encontra-se positivada pela LDO 2013 (art.102, § 6º, inc. III):*

*"III - mantidos os critérios estabelecidos no caput, deverá constar do edital e do contrato cláusula expressa de concordância do contratado com a adequação do projeto básico, sendo que as alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões em qualquer das peças, orçamentos, plantas, especificações, memoriais e estudos técnicos preliminares do projeto não poderão ultrapassar, no seu conjunto, 10% (dez por cento) do valor total do contrato, computando-se esse percentual para verificação do limite do § 1º do art. 65 da Lei no 8.666, de 1993;".*

*Dessa feita, entende-se não ser possível a celebração de aditivos para os serviços informados, por não restar configurada situação extraordinária, pelas razões a seguir expostas.*

*Os serviços propostos em aditivo - "acréscimo de quantidades de retirada de forro mineral", "substituição do tipo de proteção de piso" (substituição de insumo em serviço existente), "corte e retirada parcial de galeria metálica" (serviço novo, para readequar o fluxo dos ônibus nos trajetos aos terminais remotos), "alteração de distância de transporte de bota-fora" e "substituição do tipo de fundação" - são típicas alterações de pequena monta que correspondem aos riscos normais de qualquer empreendimento devendo ser suportadas pelo contratado, não ensejando qualquer cobertura por parte do contratante, nos casos em que o contrato é celebrado no regime de preço global.*

*Caso se permitisse a revisão pretendida, estar-se-ia beneficiando a contratada em detrimento dos demais licitantes que, agindo com cautela, apresentaram propostas coerentes com os ditames do mercado e, talvez por terem quantificado criteriosamente todos os serviços previstos no projeto, considerando-os em suas propostas, não apresentaram valor mais atraente.*

*3) AUMENTO DE DESPESAS AUXILIARES E ADMINISTRATIVAS QUANDO DO ATRASO DA OBRA:*

*Adicionalmente, outro assunto que merece ser comentado é a previsão de aditamento de prazo da obra e o consequente aumento dos custos de administração local e operação e manutenção do canteiro de obras.*

*Uma vez que o critério de medição dos mencionados itens é o mês, os quantitativos desses serviços estão sendo pagos independentemente do andamento da obra, de acordo com a medição acumulada até fev/2013 (7ª medição).*

*Convém mencionar que tal procedimento contraria orientação desta Corte de Contas e implica em desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da Infraero. Conforme se verifica no Acórdão 3103/2010-TCU-Plenário, é recomendável que o pagamento desses itens seja realizado proporcionalmente à execução da*

*obra, uma vez que procedimento diverso (como o realizado) pode ensejar infração ao art. 65, inciso II, alínea c da Lei 8.666/93 e, ainda, ao art. 62 da Lei 4.320/64.*

*Ao ser questionado sobre o assunto, o gestor informou, no Ofício n. 1.089/GTGL/2013, que no caso de aditamento de prazo, será proposto para a Diretoria da Infraero a extensão do valor contratual referente a estes dois itens da planilha contratual.*

*Entretanto, deve-se ponderar que o pagamento desses serviços em seu valor integral "mês a mês", estando a obra em ritmo inferior ao previsto no cronograma, pode configurar adiantamento de pagamento sem a correspondente contraprestação de execução de serviço.*

*Para fins de comparação, os serviços de administração local e operação e manutenção do canteiro correspondem, na planilha contratual, ao montante de 8,80% do valor total contratado para a obra. No entanto, verifica-se que aproximadamente 30% dos valores pagos até o momento (fev/2013 - 7ª medição) correspondem a esses serviços, evidenciando grande discrepância entre o percentual da obra efetivamente executado e os valores pagos a título de administração local e operação e manutenção do canteiro.*

*Cabe esclarecer que parcela significativa das despesas com esses serviços é decorrente do pessoal empregado diretamente na execução dos serviços da obra, guardando assim relação de proporcionalidade com o percentual executado do empreendimento. Por exemplo, na rubrica administração local, são computados os custos incorridos com equipamentos de proteção individual, vale-transporte e auxílio alimentação de serventes, pedreiros, carpinteiros, bombeiros etc, categorias de mão de obra empregadas diretamente na execução dos serviços. Assim, se a obra não se desenvolve conforme a previsão do cronograma inicial, boa parte das despesas previstas pela contratada com a administração local não é realizada. Portanto, a empresa executora não faria jus ao recebimento de todos os custos previstos inicialmente para esses serviços.*

*Uma vez configurada tal situação, sendo os gastos com os referidos serviços inferiores aos valores pagos pela Infraero, entende-se que pode se configurar também em verdadeiro desincentivo à conclusão da obra pela contratada, em desfavor da administração.*

*Portanto, com base nos argumentos supracitados, entende-se que o pagamento desses itens do orçamento com o critério de medição mensal não é o mais adequado.*

***3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:***

***(OI) - Contrato 014-EG/2012/0061**, 20/8/2012, Contratação de empresa para execução de obras de reforma e modernização do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão - Antônio Carlos Jobim., Consórcio Novo Galeão.*

***3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:***

*Riscos mal gerenciados - Regime de contratação inadequado às características do empreendimento.*

*Deficiência de controles internos - Incompatibilidade entre o edital de licitação e o projeto básico no que diz respeito ao regime de contratação a ser adotado.*

***3.1.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:***

*Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial)*

***3.1.6 - Critérios:***

*Acórdão 3103/2010, item 9.1.2, TCU, Plenário*

*Lei 4320/1964, art. 62; art. 63, § 2º, inciso III*

*Lei 8666/1993, art. 41, caput ; art. 65*

*Lei 12462/2011, art. 2º, inciso II; art. 2º, inciso III; art. 8º, § 1º; art. 8º, § 2º*

*Lei 12708/2012, art. 102, § 6º, inciso III*

***3.1.7 - Evidências:***

*Medição fev-2103 - Medição dos serviços da obra - fev/2103, folhas 1/5.*

*Critérios de Medição - Projeto Básico.*

*Edital_RDC_TPS - RDC Presencial 003/DALC/SBGL/2011, folha 5.*

*7 - Tratativas 1º Aditivo Contrato Obra - Tratativas 1º Aditivo Contrato Obra.*

*8 - Tratativas 1º Aditivo Contrato Obra - Alteração da Fundação - Tratativas 1º Aditivo Contrato Obra - Alteração da Fundação.*

*9 - Dúvida do Fiscal - Critério de Medição - Questionamento do Fiscal do contrato acerca do Critério de Medição a ser adotado.*

***3.1.8 - Esclarecimentos dos responsáveis:***

*Conforme o Ofício n. 1089/GTGL/2013, o gestor informou que a Infraero contratou a Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico de Engenharia - FDTE para a prestação de serviços de pesquisa e diagnóstico*

*do sistema de engenharia com implantação de processo de desenvolvimento institucional de engenharia suportado por técnica de gestão de projetos.*

*Afirmou que está em implantação a adoção da nova metodologia de gerenciamento de projetos com os critérios de medição por preço global. Entretanto, a implementação dessas alterações depende de aditivo contratual.*

*Pelo mesmo ofício, como já mencionado na situação encontrada, o gestor também esclareceu que, no caso de aditamento de prazo, será proposta para a Diretoria da Infraero a extensão do valor contratual referente aos itens "administração local" e "manutenção do canteiro" da planilha contratual.*

*Conforme peça Ofícios 1089-GTGL-2013 e 1091-SRRJ-GTGL-2013, folhas 8/9.*

***3.1.9 - Conclusão da equipe:***

*Ante os fatos e argumentos apresentados, entende-se que a empreitada por preço unitário é, a princípio, o instituto mais adequado quando da execução de obras de reforma de edificações, em decorrência do nível de imprevisibilidade inerente a esses empreendimentos.*

*Assim, entende-se por oportuno recomendar à Infraero que doravante avalie as características da obra na escolha do regime de contratação, levando em conta a qualidade do projeto existente e o impacto da escolha na mensuração dos riscos do contrato e no aparato de fiscalização necessário, além de outros aspectos julgados necessários.*

*Ademais, cabe ressaltar que os serviços informados como passíveis de aditamento no contrato não se enquadram em situações extraordinárias que venham a ensejar celebração de termo aditivo, tendo em vista o risco inerente à empreitada por preço global. Todavia, ante o fato de serem apenas tratativas de aditivo para esses itens, não será proposto encaminhamento nesse trabalho em relação a esse assunto.*

*Por fim, faz-se necessário notificar a Infraero de que os pagamentos dos serviços "administração local" e "manutenção do canteiro" estão sendo realizados em descompasso com o andamento (lento) da obra, a qual se encontra atrasada, podendo contrariar o disposto no art. 62 da Lei 4.320/64. Ainda, tendo em vista iminente aditivo de prazo para o contrato 014-EG/2012/0061, ampliando-o em decorrência da morosa execução do projeto executivo, poderá ocorrer aumento considerável desses itens caso não sejam feitas as adequações necessárias para ajustar o orçamento aos custos efetivamente realizados pela contratada.*

*Cabe esclarecer que esse encaminhamento com base no art. 179, §6°, do RITCU (notificação) foi adotado no Acórdão 2293/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo.*

***3.2 - Existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços.***

***3.2.1 - Tipificação do achado:***

*Classificação - outras irregularidades (OI)*

***3.2.2 - Situação encontrada:***

*Analisando o andamento da obra, observou-se falta de compatibilidade entre os dados do cronograma físico-financeiro previsto na contratação e os montantes efetivamente executados no mesmo período, evidenciando atraso.*

*A obra contratada não alcançou a etapa prevista no cronograma físico-financeiro inicial. Desconsiderando-se o ajuste que será necessário no percentual do BDI (redução do PIS), a medição acumulada até fev/2013 (7ª medição) deveria ter um valor de R$ 29.855.440,42, correspondendo a 19,51% do montante da obra. Entretanto, foram executados somente R$ 14.290.946,40, ou seja, 9,34% de todos os serviços.*

*Ressalta-se que cerca da metade do percentual executado até fev/2013 trata de adiantamentos dos contratos de instalações mecânicas e elétricas e quase um terço desse valor é referente à administração local da obra. Ainda, a maior parte dos serviços já executados no aeroporto, que estão relacionados a demolições/remoções, corresponde a apenas cerca de 8% do percentual executado (ou menos de 1% do montante contratado).*

*Ocorreu, assim, um descompasso entre os cronogramas físico-financeiros previstos na proposta inicial do consórcio e na execução da obra, com destaque para o atraso na execução física.*

*Segundo o gestor, os atrasos na liberação de áreas do aeroporto (por conta de demandas judiciais de concessionários desses locais) e na entrega dos projetos executivos foram os principais motivos do baixo desempenho na execução dos serviços. Nesse ponto, apesar de serem identificados na auditoria comunicações de possível multa à Projetista, não ficou evidenciado que as penalizações se concretizaram.*

*Por fim, chama-se a atenção para o cumprimento dos prazos a tempo da Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014, cuja previsão inicial não será atendida, visto que apenas dois dos três setores que serão reformados ficariam prontos antes desse evento, conforme esclarecimento do gestor adiante.*

***3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:***

***(OI) - Contrato 014-EG/2012/0061**, 20/8/2012, Contratação de empresa para execução de obras de reforma e modernização do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro/Galeão - Antônio Carlos Jobim., Consórcio Novo Galeão.*

***3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:***

*Deficiência de controles internos.*

***3.2.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:***

*Prejuízos em virtude de atrasos na execução dos serviços. (efeito potencial)*

***3.2.6 - Critérios:***

*Lei 8666/1993, art. 66; art. 70*

***3.2.7 - Evidências:***

*11 - Cronograma proposto pelo Consórcio na contratação - Cronograma proposto pelo Consórcio na contratação, folhas 1/12.*

*Medição fev-2103 - Medição dos serviços da obra - fev/2103, folhas 1/5.*

*6 - Tratativas Aplicação de Multa à Projetista - Tratativas para aplicação de multa à Projetista, folhas 1/11.*

***3.2.8 - Esclarecimentos dos responsáveis:***

*Para justificar o descompasso entre os cronogramas, o gestor da Infraero, por meio do Ofício 1089/GTGL/2013, de 10/4/2013, afirmou que a lenta desocupação das áreas que sofreriam intervenção, por conta de demandas judiciais, e os atrasos na entrega dos projetos executivos, objeto do contrato TC 0035-EG/2012/0061 com a empresa Fernandes & Terruggi Consultores Associados LTDA-EPP, impactaram negativamente os prazos de execução dos serviços de engenharia do aeroporto. Assim, a Infraero deve adotar as penalidades cabíveis à empresa projetista pela sua parcela de culpa nos prejuízos inerentes ao atraso.*

*Por meio do Ofício de Requisição 2-174/2013, a equipe de auditoria perguntou ao Superintendente do aeroporto se existia algum plano de ação para o caso de a obra em questão não ficar pronta para a Copa do Mundo - FIFA/2014.*

*Em resposta (Ofício 1091/SRRJ/2013, de 8/4/2013), o Superintendente comentou em linhas gerais que os setores A e B do aeroporto, correspondentes a 65% do valor total da obra, estão programados para ficarem prontos antes do evento da FIFA, sendo que o setor C só seria iniciado após a competição. Caso ocorra algum atraso na entrega do setor A, o início das obras do setor B ocorreria apenas com a existência de tempo suficiente para os serviços necessários.*

*A Infraero informou ainda que a Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico de Engenharia - FDTE foi contratada para prestação de serviços de pesquisa e diagnóstico do sistema de engenharia com implantação de processo de desenvolvimento institucional de engenharia suportado por técnica de gestão de projetos.*

*O resultado desse trabalho nas obras do Aeroporto Internacional do Galeão/RJ foi a elaboração de um plano de recuperação de serviços do TPS-1, de acordo com a nova metodologia sugerida pela FDTE, especialmente focada na estrutura analítica do projeto - EAP, sequenciamento de atividades e duração das ações. Todavia, sua implementação depende de aditivo contratual que altere os critérios de medição.*

*Conforme peça Ofícios 1089-GTGL-2013 e 1091-SRRJ-GTGL-2013, folhas 1/7.*

***3.2.9 - Conclusão da equipe:***

*Constatou-se que o desenvolvimento do projeto executivo em paralelo à execução das obras pode comprometer seu prazo, em especial por causa dos atrasos na entrega dos documentos técnicos.*

*De acordo com o inventário dos projetos, informado pelo gestor no Ofício 1089/GTGL/2013, de 10/4/2013, serão necessários 2707 documentos para o projeto executivo. A situação em 28/3/2013 indica a existência de 1105 peças gráficas, sendo 367 já liberadas para obra, 324 em análise pela fiscalização e 414 aprovadas com restrição pela fiscalização. Tem-se então que cerca de 41% do projeto executivo foi desenvolvido (1105 peças), porém somente 14% do total contratado foi liberado para obra (367 peças).*

*Como fruto do trabalho da FDTE, a Infraero apresentou um cronograma revisado, a ser implementado. Valendo-se do paralelismo de atividades e a compressão das durações dos serviços, a estatal chegou à conclusão da factibilidade da finalização dos serviços dos setores A e B até a Copa do Mundo/2014, que corresponderia à execução financeira de 65% do valor total da obra, ante os 100% previstos inicialmente para*

*tal data. Em relação ao projeto executivo, com o auxílio da nova metodologia, é possível a visualização da priorização da produção das peças gráficas. Com essa priorização, o foco torna-se liberar os projetos das frentes de serviço para o consórcio construtor. Entretanto, como os desenhos são liberados em parte ou com restrições, aumenta-se o risco do retrabalho, pela não realização da compatibilização dos projetos.*

*Frise-se que, até o término dos trabalhos, essa metodologia da FDTE ainda não havia sido implementada para análise da materialização dos resultados pela equipe de auditoria, sendo necessária uma alteração contratual em relação aos critérios de medição (ver análise no outro achado deste relatório).*

*Diante do exposto, tendo em vista o atraso na entrega dos projetos executivos, que está contribuindo para o retardamento na execução da obra, a Infraero deve ser notificada que os serviços de engenharia contratados não vêm alcançando as etapas previstas no cronograma físico-financeiro. Por isso, a estatal deve tomar as medidas necessárias acerca das penalidades cabíveis à Projetista, não deixando de avaliar a necessidade de reparação dos prejuízos causados ao erário quando da irregular execução do contrato de projetos executivos.*

*Cabe esclarecer aqui também que esse encaminhamento com base no art. 179, §6°, do RITCU (notificação) foi adotado no Acórdão 2293/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, para situação similar.*

***4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS***

*ESCOLHA DO RELATOR*

*Cabe esclarecer, em atenção ao item 2.4 do anexo III do Memorando-Circular 12/2011-SEGECEX, que a relatoria do presente processo foi definida de acordo com a comunicação da presidência do TCU constante da ata 49 do Plenário deste Tribunal de Contas, datada de 18/11/2009.?*

*Na ocasião, aprovou-se proposta de que os processos a constituir referentes à preparação e realização da Copa do Mundo de 2014 fossem presididos pelo Exmo. Sr. Ministro Valmir Campelo.*

***5 - CONCLUSÃO***

*Na presente fiscalização, foi detectado o achado "Existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços", vinculado às questões de auditoria escolhidas na matriz de planejamento.*

*O achado "Critério de medição inadequado ou incompatível com o objeto real pretendido" não é decorrente da investigação dessas questões.*

*Nas obras de reforma e adequação do terminal de passageiros 1 do Aeroporto Internacional do Galeão/RJ, os serviços contratados não vêm alcançando as etapas previstas no cronograma físico-financeiro, em parte por causa do atraso na entrega dos documentos técnicos de engenharia. Dessa forma, com base nos encaminhamentos do Acórdão 2293/2012-TCU-Plenário para situação similar, cabe notificar à Infraero acerca desse problema, bem como determinar à estatal que faça valer as exatas consequências estipuladas no contrato com a Projetista, mormente no que se refere à potencial multa a ser aplicada, não deixando de avaliar a necessidade de reparação dos prejuízos causados ao erário quando da irregular execução do contrato de projetos executivos. Ainda, propõe-se encaminhar cópia da decisão deste Tribunal ao Ministério do Esporte na qualidade de responsável pelo grupo executivo da Copa - Gecopa.*

*Ademais, entende-se que a empreitada por preço unitário é, a princípio, o instituto mais adequado quando da execução de obras de reforma de edificações, em decorrência do nível de imprevisibilidade inerente a esses empreendimentos. Nesse sentido, propõe-se recomendar à Infraero que doravante avalie as características da obra na escolha do regime de contratação, levando em conta a qualidade do projeto existente e o impacto da escolha na mensuração dos riscos do contrato e no aparato de fiscalização necessário, além de outros aspectos julgados necessários.*

*Também, cabe ressaltar que os serviços informados como passíveis de aditamento no contrato não se enquadram em situações extraordinárias que venham a ensejar celebração de termo aditivo, tendo em vista o risco inerente à empreitada por preço global. Todavia, ante o fato de serem apenas tratativas de aditivo para esses itens, não será proposto encaminhamento neste trabalho em relação a esse assunto.*

*Por fim, também com base em encaminhamento (notificação) do Acórdão 2293/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Valmir Campelo, faz-se necessário notificar a Infraero de que os pagamentos dos serviços "administração local" e "manutenção do canteiro" estão sendo realizados em descompasso com o andamento (lento) da obra, a qual se encontra atrasada, podendo contrariar o disposto no art. 62 da Lei 4.320/64. Ainda, tendo em vista iminente aditivo de prazo para o contrato 014-EG/2012/0061, ampliando-o em decorrência da morosa execução do projeto executivo, poderá ocorrer aumento considerável desses itens caso não sejam feitas as adequações necessárias para ajustar o orçamento aos custos efetivamente realizados pela contratada.*

*Não foram constatadas irregularidades para as demais questões de auditoria.*

*Entre os benefícios estimados desta fiscalização, cita-se o aumento da expectativa de controle pela entidade jurisdicionada, o que induz maiores cuidados dos gestores na condução da coisa pública e, consequentemente, o aprimoramento dos atos de gestão da entidade.*

***6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

***Proposta da equipe***

*Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

*a) determinar à Infraero, com base no artigo 250, inciso II, do RITCU, que:*

*a.1) faça valer as exatas consequências estipuladas no contrato 0035-EG/2012/0061, pactuado com a empresa Fernandes & Terruggi Consultores Associados Ltda-EPP, no que concerne ao atraso na entrega do objeto avençado, mormente no que se refere à potencial multa a ser aplicada, garantido à contratada o prévio contraditório; e (3.2)*

*a.2) caso decorram custos ou prejuízos ao erário decorrentes da mora na entrega dos projetos pela empresa Fernandes & Terruggi Consultores Associados Ltda-EPP, promova as medidas necessárias para o respectivo ressarcimento ao erário dessas despesas pela projetista, inclusive por meio de tomada de contas especial própria, nos termos do art. 8º, caput, da Lei 8.443/92, caso exauridas as medidas administrativas para recuperação do prejuízo; (3.2)*

*a.3) informe ao TCU, no prazo de trinta dias, as providências tomadas a respeito dos itens anteriores; e*

*a.4) determinar à SecobEdificação que monitore, em autos específicos ou por ocasião do Fiscobras 2014, o cumprimento das determinações desse item;*

*b) recomendar à Infraero, com base no artigo 250 do RITCU, inciso III, que doravante avalie as características da obra na escolha do regime de contratação, levando em conta a qualidade do projeto existente e o impacto da escolha na mensuração dos riscos do contrato e no aparato de fiscalização necessário, além de outros aspectos julgados necessários; (3.1)*

*c) notificar à Infraero, com base no artigo 179, §6°, do RITCU, que:*

*c.1) a execução física do contrato 014-EG/2012/0061 está incompatível com o cronograma físico-financeiro previsto, evidenciando atraso na obra, com possibilidade de impactos negativos no evento Copa do Mundo FIFA - 2014, caso não recuperados os prazos até então ultrapassados; e (3.2)*

*c.2) os pagamentos dos serviços "administração local" e "manutenção do canteiro" estão sendo realizados em descompasso com o andamento (lento) da obra, a qual se encontra atrasada, podendo contrariar o disposto no art. 62 da Lei 4.320/64. Ainda, tendo em vista iminente aditivo de prazo para o contrato 014-EG/2012/0061, ampliando-o em decorrência da morosa execução do projeto executivo, poderá ocorrer aumento considerável desses itens caso não sejam feitas as adequações necessárias para ajustar o orçamento aos custos efetivamente realizados pela contratada;*

*d) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, assim como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Ministério do Esporte, na qualidade de responsável pelo grupo executivo da Copa - Gecopa, e à Infraero; e*

*e) arquivar o presente processo."*

3. O Secretário da unidade assim se pronunciou (peça 24):

*"Ante o que consta nos autos, manifesto-me de acordo com a proposta de encaminhamento formulada pela equipe de fiscalização, que contou com a anuência do diretor da DT-2/SecobEdificação.*

*Conquanto não tenha merecido proposta de deliberação específica, reproduzo contraponto em relação aos comentários consignados no achado referente ao regime de execução da obra (Empreitada por Preço Global) constante em Obras Públicas: Comentários à jurisprudência doTCU/Valmir Campelo; Rafael Jardim Cavalcante - Belo Horizonte: Fórum, 2012, pgs. 226/232:*

*Alguns instrumentos convocatórios, ainda, expressamente ressalvam em empreitadas globais que alterações contratuais sob alegação de falhas ou omissões no projeto não serão empreendidas; o que, novamente, não concordamos.(...)*

*Lembramos que o projeto é que demonstra o que vai se contratar; ele é que descreve o objeto. O orçamento é a peça que estima o que a obra vale. Erros, desta forma, tanto no projeto ou do orçamento a que ele se refere, importam na oferta de preços para uma obra desvinculada do objeto real pretendido. O valor ofertado, portanto, deve se referir a essa obra almejada, e não ao objeto fictício licitado.*

*(...)*

*E não se alegue que os quantitativos reais jaziam nas pranchas gráficas disponíveis a todos os licitantes. O poder público, na fase interna da licitação, teve meses para avaliar corretamente as quantidades. Não se pretenda agora que, em alguns dias, em empreendimentos que não raramente ultrapassam a centena de milhão de reais, os licitantes tenham as mesmas condições de devassar os quantitativos de absolutamente todos os serviços da planilha orçamentária. Existe uma indução ao erro."*

4. Feitos os registros próprios da Coordenação-Geral de Controle Externo na Área de Infraestrutura e Região Sudeste (Coinfra), os autos foram encaminhados ao gabinete deste relator (peças 26 e 27).

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, relatório de levantamento de auditoria realizado pela Secob-1 nas obras de adequação do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto do Galeão/RJ, ação incluída na matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de 2014.

2. A fiscalização abrangeu os contratos relativos à reforma e adequação do Terminal 1, abarcando a execução das obras, o contrato de elaboração do projeto executivo e o contrato de apoio à fiscalização, com maior ênfase ao primeiro, cujo valor representa quase 95% do volume de recursos.

3. A execução do empreendimento propriamente dito está a cargo do Consórcio Novo Galeão, formado pelas empresas MPE Montagens e Projetos Especiais S/A (líder), CONSBEM Construções e Comércio Ltda. e Construtora RV Ltda., em um contrato de R$ 153 milhões.

4. No que se refere ao andamento da obra, a SecobEdificação informou que a contratação não alcançou a etapa prevista no cronograma físico-financeiro inicial. A medição acumulada até fevereiro de 2013 correspondia a 9,34%%. Para se concluir a previsão de entrega do objeto até abril de 2014, contudo, haveriam de estar prontos 19,51%. Na atual situação, o cronograma previsto ainda não foi alcançado.

5. De acordo com a Infraero, o descompasso ocorreu, em resumo, por atraso na liberação de áreas do aeroporto (por conta de demandas judiciais de concessionários locais), como também em razão da entrega intempestiva dos projetos executivos por parte da projetista. Os prazos têm sido, um após outro, descumpridos pela empresa Fernandes & Terruggi Consultores Associados LTDA-EPP.

6. Em razão disso, de suma importância, tal qual proposto pela unidade instrutiva, que se determine providências à Infraero para que faça incidir as imediatas consequências contratuais decorrentes desse inadimplemento; sem prejuízo de, caso constatados prejuízos concretos fruto desse atraso, tomar as medidas necessárias, pelos meios próprios, para o ressarcimento ao erário.

7. Sobre a necessária aceleração do ritmo das obras, tendentes a viabilizar o investimento até a Copa do Mundo, o Superintendente da Infraero, em linhas gerais, indicou que os setores A e B do aeroporto, correspondentes a 65% do valor total da obra, estão programados para ficarem prontos antes do evento FIFA. O setor C, contudo, só seria iniciado após a competição. Caso ocorra algum atraso no setor A, o início das obras no setor B ocorreria apenas com a existência de tempo suficiente para os serviços necessários para a sua conclusão.

8. Houve, também, a constituição de um plano de recuperação de serviços, elaborado pela Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico de Engenharia – FDTE, especialmente focada na estrutura analítica do projeto, sequenciamento de atividades e duração das ações. A sua implementação, segundo ao Infraero, depende de um aditivo contratual que altere os critérios de medição.

9. Em análise da situação, de pronto, em razão do atual andamento das obras, necessário encaminhar cópia desta decisão, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam, ao Ministério do Esporte, para que avalie o eventual impacto na matriz de responsabilidades decorrente dessas informações. Recomendável, ainda, cientificar os demais órgãos de controle incumbidos de fiscalizar os gastos com a Copa do Mundo de 2014.

10. Quanto aos demais apontamentos de auditoria, a SecobEdificação encontrou os seguintes indícios de irregularidade:

a) critério de medição de empreitada por preço global incompatível com o objeto real pretendido;

b) inadequação dos aditivos em tramitação em razão do regime de execução da obra;

c) possível desproporção entre as despesas auxiliares e administrativas em razão do ritmo da obra.

11. Com relação ao primeiro ponto, a Infraero foi instada a justificar a escolha do regime de empreitada global para a obra, tendo em vista se tratar de intervenções com a alta imprecisão nos quantitativos de serviços a serem executados; trata-se de uma reforma, afinal. Em resposta, o gestor

argumentou que a escolha do regime decorreu do disposto no art. 8º, § 1º, da Lei 12.462/2011, que estabelece a empreitada global como preferencial.

12. Na análise da unidade instrutiva, a SecobEdificação acertadamente comenta que, não obstante a sua preferência, existem situações em que, pelas características do empreendimento, se faz mais vantajosa a utilização do regime de empreitada por preço unitário, no que propõe, após abalizada exposição, notificação à Infraero sobre tal inadequação.

13. De fato, existem certos tipos de obras e sistemas construtivos que, por suas características, não possibilitam uma quantificação absolutamente acurada dos exatos volumes a executar. Há uma imprecisão nata nesses afazeres. São os casos, por exemplo, da execução de grandes volumes de terraplenagem. Quando se compacta um material, o volume in natura é reduzido; e cada solo, em razão de suas características geotécnicas, possui um comportamento diferenciado para essa retração. Tal medida pode ser traduzida por um índice, chamado "fator de contração" ou "fator de homogeneização". Quanto maior esse índice, mais escavações devem ser feitas para viabilizar a construção dos respectivos aterros. O valor da obra, portanto, é altamente impactado em decorrência dessa particularidade.

14. Em uma jazida de solos é comum existirem vários extratos de material com "fatores de contração" distintos. Quer dizer que, não obstante a realização prévia de ensaios geotécnicos, é inviável oferecer uma acurácia absoluta no projeto. Até porque existe, também, um fator perdas nas operações de transporte (dos cortes para os aterros). Essas perdas, claro, também são relevantemente imprecisas. Sem contar a existência de uma capa orgânica nos cortes (de espessura irregular) imprestável para servir de suporte nos aterros. Quanto maior essa capa, mais escavações serão necessárias. Outra camada superficial no leito dos aterros (mais uma vez de medida indeterminada, a priori) também deve ser retirada, o que ocasionará mais ou menos volumes de material aterrado para atender as cotas de projeto.

15. Natural concluir que, não obstante os cuidados no projeto básico para adequadamente quantificar os volumes de terraplenagem, sempre haverá uma boa margem de indeterminação.

16. Idêntica afirmativa pode ser imposta em contratos de **reforma de edificação** (como é o presente caso). Não há como prever o exato estado das tubulações no interior dos pisos e paredes, sem antes demoli-las. Em restaurações de prédios históricos, igualmente tortuoso identificar, com antecedência¸ a perfeita quantidade de pisos, portas, esquadrias e janelas a serem totalmente substituídos e quais serão recuperados. Obras urbanas, que intuam interferências diversas, possuirão mesma peculiaridade. Alguns tipos de fundações, principalmente as cravadas, também. Recuperações estruturais e manutenção rodoviária são outro exemplo. Existe uma gama de outras situações.

17. Caso utilizada uma empreitada por preço global nesses tipos de objetos, as medições serão realizadas por etapas; não por quantitativos medidos. Resultado: os construtores irão alocar uma parcela muito alta de risco para adimplir, com segurança, o objeto licitado. Na verdade, essa segurança não existirá, porque o imponderável é muito alto. A melhor proposta para a administração mais se voltará para a aleatoriedade que propriamente a uma boa oferta licitatória.

18. Por esse motivo, nesses empreendimentos eivados de imprecisão congênita, é preferível a utilização de empreitadas por preço unitário, pelas características próprias do sistema de medição. Nisso, concordo inteiramente com as conclusões tomadas pela unidade instrutiva.

19. É essa, também, a inteligência que deve ser extraída do art. 47 da Lei 8.666/93, no que reproduzo *in verbis*:

> Art. 47. Nas licitações para a execução de obras e serviços, quando for adotada a modalidade de execução de empreitada por **preço global**, a Administração deverá fornecer obrigatoriamente, junto com o edital, todos os elementos e informações necessários para que os licitantes possam elaborar suas propostas de preços com total e **completo conhecimento do objeto da licitação**.

20. Esse completo conhecimento do objeto se faz prejudicado em obras que carreguem uma imprecisão intrínseca e relevante de quantitativos. Daí a preferência pelo preço unitário.

21. Tal qual consta da obra do Ministro Benjamim Zymler, e do auditor Laureano Canabarro Dios (Regime Diferenciado de Contratação – RDC. Belo Horizonte: Fórum, 2013):

Na verdade, a definição dos regimes de execução de obras e serviços de engenharia deve ocorrer de acordo com o objeto a ser contratado. Veja-se a empreitada por preço unitário, a qual é melhor aplicável a situações em que há **maiores incertezas acerca dos quantitativos dos serviços mais relevantes**¸ como obras que envolvam grandes movimentos de terra, cujas características somente seriam adequadamente definidas quando da execução contratual. (grifei)

22. Logo, avalio que se possa notificar a Infraero que os instrumentos convocatórios devem especificar, de forma objetiva, as regras sobre como serão realizadas as medições, a exemplo de pagamentos após cada etapa conclusa do empreendimento ou de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra, em atendimento ao que dispõe o art. 40, inciso XIV, da Lei 8.666/93.

23. Ainda, pelo fato de a empreitada por preço global, não envolver, necessariamente, a medição unitária dos quantitativos de cada serviço na planilha orçamentária, nos termos do art. 6º, inciso VIII, alínea 'a', da Lei 8.666/93, deve ser adotada quando for possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras;

24. No presente caso, grande parte das obras é de reforma, *de per si* imprecisa. Não obstante a escolha da empreitada global – questionável, como dito, em razão das faladas ponderações sobre as quantidades dos serviços a serem executados – o instrumento convocatório não objetivou a forma de como seriam medidas as etapas do empreendimento.

25. Tal omissão trouxe enormes dificuldades ao presente contrato. Na realidade, em face do vácuo contratual, as medições começaram a ser realizadas serviço a serviço; quantidade a quantidade; como se preço unitário fosse. Na prática, a obra está sendo executada por regime por empreitada por preço unitário.

26. Com efeito, a dúvida sobre como medir a obra foi exposta pelo próprio fiscal do contrato, em documento à peça 18 destes autos, *in verbis*:

Como Fiscal do Contrato, ao ser dada a Ordem de Serviço para início dos trabalhos, passei a estabelecer a forma de medição mensal por preço global, conforme previsto em contrato, no entanto como resta alguma dúvida se esse é de fato a forma que deve ser feita a medição e os pagamentos mensais. Solicito o parecer oficial de órgãos superiores, para orientar os procedimentos que devemos seguir.

27. Consta do processo, também, resposta da Infraero a questionamento da equipe de auditoria:

O Contrato TC 00 14-EG/20 12/0061 teve ordem de início emitida em 20/08/2012, neste momento não havia ainda definição sobre a questão em tela. Desta forma, reportando e registrando orientações superiores, em 27/08/2013 o Fiscal do Contrato emitiu o DESPACHO n0038/GTGL(GTGL-4)/2012, questionando procedimentos para a apuração e pagamento de medições. Como **até a data da primeira medição não havia instrumentos para medição por preço global,** a gestão do contrato **optou pela medição com apuração dos preços unitários**, por entender que este procedimento, naquele momento, traria maior clareza ao processo, facilitando' a transposição a qualquer momento para o critério de medição por preço global, embasado então no Termo de Referência.

28. Na prática, mais uma vez, a obra está sendo executada por regime de empreitada por preços unitários.

29. Vislumbro que a manutenção cega da medição global possa trazer ainda mais dificuldades contratuais, levando em conta a já dita imprecisão quantitativa. Lembro, ainda, que muitos dos projetos não estão prontos. Pelo próprio princípio de instrumentalidade das formas, acredito que possa se fazer valer do art. 65, inciso II, alínea 'b', da Lei 8.666/93, em, formalmente, alterar a forma de medição – algo que já vem ocorrendo na prática. As circunstâncias então reveladas materializam, a meu ver, a vantajosidade na modificação contratual.

30. Dispõe o aludido dispositivo da Lei de Licitações:

Art. 65. Os contratos regidos por esta Lei poderão ser alterados, com as devidas justificativas, nos seguintes casos:

(...)

II - por acordo das partes:

(...)

b) quando necessária a modificação do regime de execução da obra ou serviço, bem como do modo de fornecimento, em face de verificação técnica da inaplicabilidade dos termos contratuais originários;

31. Logo, em razão de escancarada inaplicabilidade dos termos contratuais originários, ajuízo que o mais adequado seja fixar prazo à Infraero para que tome as providências a seu cargo para promover, junto à contratada, a alteração do regime de execução do empreendimento.

32. Adequado, ademais, garantir que, mesmo após a modificação do regime, haja a manutenção da vantagem prometida. Deve-se expurgar eventuais superestimativas na proposta da contratada que tenham compensado a aceitação do regime de empreitada global, que por sua natureza contém imprecisões intrínsecas nos quantitativos. Ainda, conveniente assegurar que o preço final do contrato no regime de medições unitárias não seja superior àquele decorrente da continuidade do contrato no regime originalmente pactuado (empreitada global). Finalmente, caso haja a necessidade de incluir serviços novos ao contrato, seu preço deve ser menor ou igual aos balizados pelo Sinapi ou do Sicro, conforme o caso, adaptados, no que couber, à realidade local de execução do empreendimento, observando, ainda, a manutenção do desconto inicialmente pactuado com relação ao preço base da licitação.

33. Poder-se-ia contra-argumentar que, em uma empreitada global as propostas da contratada já embutiriam alguma margem de contingências para cobrir a maior parcela de riscos assumidos em razão de eventual variação de quantidade não medida. Logo, ao se modificar o regime de execução do contrato (com base no art. 65, inciso II, alínea 'b'), poderia haver um desequilíbrio do contrato em desfavor da Administração.

34. Para o caso concreto, contudo, pelo demonstrativo de BDI acostado à peça 8, os riscos incluídos nessa rubrica são da ordem de 0,57%, da ordem de grandeza, inclusive, de empreitadas por preço unitário. Incapaz, portanto, de redundar em ganhos espúrios por parte da contratada na mudança – salutar – de regime.

35. Em epílogo, em outra ponta da fiscalização, questionou-se, em razão do atual ritmo das obras, se não poderia haver uma redução mensal dos encargos com "administração local" e "manutenção do canteiro". É fato que, se a obra tem uma dilação de prazo, mais meses de pagamento relativos a essas rubricas serão necessários. Isso não significa, contudo, que, se o ritmo estiver lento e disso redundar um menor esforço administrativo, não haja a necessidade de reduzir o valor mensal devido em face dessas despesas.

36. Uma notificação à Infraero faz-se realmente oportuna, para alertá-la quanto ao risco. Também se faz adequado informá-la quanto à boa prática – consubstanciada no Acórdão 3.103/2010-Plenário – de atrelar o pagamento dessas despesas administrativas ao à proporção do andamento físico da obra. Consta da dita decisão:

9.1. dar conhecimento desta deliberação à Codevasf a fim de que, tendo em vista o achado 3.1 descrito no relatório que acompanha este acórdão, avalie a conveniência de:

(...)

9.1.2. adotar forma de pagamento similar à preconizada no item 10.1 do Edital nº 02/2007 do Ministério da Integração Nacional relativamente à administração local;"

37. O item 10.1 do edital citado versa, exatamente, sobre a limitação dos pagamentos administrativos ao bom andamento da obra. Do contrário, quanto mais se demore – ainda mais diante de eventual leniência na aplicação da respectiva sanção contratual – maior o benefício, pois mais pagamentos relativos à "administração local" e "manutenção de canteiro" serão devidos. Um estímulo à ineficiência.

Ante o exposto, Voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 1978/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC-007.109/2013-0
2. Grupo II, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SecobEdif
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pela Secob-Edificação nas obras de adequação do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto do Galeão, empreendimento inscrito na matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de 2014.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Infraero, com base no artigo 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que:

9.1.1. faça valer as exatas consequências estipuladas no contrato 0035-EG/2012/0061, pactuado com a empresa Fernandes & Terruggi Consultores Associados Ltda-EPP, no que concerne ao atraso na entrega do objeto avençado, mormente no que se refere à potencial multa a ser aplicada, garantido à contratada o prévio contraditório, em obediência ao que dispõe os arts. 66; 67, § 1º; 69, 70 e 86, todos da Lei 8.666/93 c/c art. 39 da Lei 12.462/2011;

9.1.2. caso decorram custos ou prejuízos ao erário decorrentes da mora na entrega dos projetos pela empresa Fernandes & Terruggi Consultores Associados Ltda-EPP, promova as medidas necessárias para o respectivo ressarcimento ao erário dessas despesas pela projetista, inclusive por meio de tomada de contas especial própria, nos termos do art. 8º, caput, da Lei 8.443/92, caso exauridas as medidas administrativas para recuperação do prejuízo;

9.2. determinar à Infraero que, com base no nos termos do art. 65, inciso II, alínea ‘b’ da Lei 8.666/1993, adote as medidas necessárias à repactuação do contrato de forma a alterar o regime de execução para empreitada por preço unitário, observadas as seguintes condições:

9.2.1. devem ser expurgadas eventuais superestimativas na proposta da contratada que tenham compensado a aceitação do regime de empreitada global, que por sua natureza contém imprecisões intrínsecas nos quantitativos;

9.2.3. deve-se assegurar que o preço final do contrato no regime de medições unitárias não seja superior àquele decorrente da continuidade do contrato no regime originalmente pactuado (empreitada global);

9.2.4. caso haja a necessidade de incluir serviços novos ao contrato, seu preço deve ser menor ou igual aos balizados pelo Sinapi ou do Sicro, conforme o caso, adaptados, no que couber, à realidade local de execução do empreendimento, observado, ainda, a manutenção do desconto inicialmente pactuado com relação ao preço base da licitação;

9.3. notificar à Infraero, com base no art. 179, § 6º, do Regimento Interno do TCU, que:

9.3.1. nas empreitadas por preços globais, os instrumentos convocatórios devem especificar, de forma objetiva, as regras sobre como serão realizadas as medições, a exemplo de pagamentos após cada etapa conclusa do empreendimento ou de acordo com o cronograma físico-financeiro da obra, em atendimento ao que dispõe o art. 40, inciso XIV, da Lei 8.666/93;

9.3.2. a empreitada por preço global, em regra, em razão de a liquidação de despesas não envolver, necessariamente, a medição unitária dos quantitativos de cada serviço na planilha orçamentária, nos termos do art. 6º, inciso VIII, alínea 'a', da Lei 8.666/93, deve ser adotada quando for

possível definir previamente no projeto, com boa margem de precisão, as quantidades dos serviços a serem posteriormente executados na fase contratual; enquanto que a empreitada por preço unitário deve ser preferida nos casos em que os objetos, por sua natureza, possuam uma imprecisão inerente de quantitativos em seus itens orçamentários, como são os casos de reformas de edificação, obras com grandes movimentações de terra e interferências, obras de manutenção rodoviária, dentre outras;

9.3.3. a execução física do contrato 014-EG/2012/0061 está incompatível com o cronograma físico-financeiro previsto, evidenciando atraso na obra, com possibilidade de impactos negativos no evento Copa do Mundo de 2014, caso não recuperados os prazos até então ultrapassados;

9.3.4. não obstante o ritmo lento das obras ensejarem a dilação do prazo contratual – e consequentemente maiores gastos com "administração local" e "manutenção do canteiro" pagos mês a mês –, avalie os custos efetivos dessas rubricas orçamentárias, em razão de o pequeno número de frentes de trabalho eventualmente exigirem menores encargos mensais;

9.4. recomendar à Infraero, com base no art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, que institua, como regra contratual, o pagamento dos serviços relacionados à "administração local" e à "manutenção do canteiro de obras" vinculado e proporcional ao andamento físico da obra, tal qual julgado no Acórdão 3.103/2010-Plenário, de modo a tanto estimular a eficiência da contratada como reduzir o risco de pagamentos a maior dessas rubricas, em comparação com os encargos efetivamente incorridos pelo particular;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam:

9.5.1. à Infraero;

9.5.2. ao Ministério do Esporte

9.5.3. ao Ministério Púbico Federal, na pessoa dos Procuradores da República Athayde Ribeiro Costa e José Alfredo de Paula Silva;

9.5.4. ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal; e

9.5.5. ao Presidente da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e ao Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal.

9.6. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1978-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

**GRUPO II – CLASSE V – Plenário**
**TC-007.432/2013-5**
**Natureza:** Relatório de Levantamento de Auditoria
**Entidade:** Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero
**Interessado:** Congresso Nacional
**Advogado constituído nos autos:** não há

**Sumário:** COPA DO MUNDO DE 2014. OBRAS DE REFORMA E AMPLIAÇÃO DO TERMINAL DE PASSAGEIROS TPS-1 DO AEROPORTO DE MANAUS-AM. PAGAMENTO POR SERVIÇOS NÃO EXECUTADOS. ANTECIPAÇÃO DE PAGAMENTOS. COMPROMISSO DA INFRAERO EM GLOSAR SERVIÇOS PAGOS INDEVIDAMENTE. PAGAMENTO POR MATERIAIS POSTO-OBRA. ALTERAÇÃO DE METODOLOGIA EXECUTIVA SEM TERMO ADITIVO. FALHAS NA FISCALIZAÇÃO. DESCUMPRIMENTO DE CLÁUSULAS CONTRATUAIS. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. ANDAMENTO FÍSICO DA OBRA EM DESCOMPASSO COM O FINANCEIRO. REPETIÇÃO DE IRREGULARIDADES JÁ AVALIADAS NO ACÓRDÃO 1.227/2012-PLENÁRIO. AUDIÊNCIA DOS RESPONSÁVEIS. DETERMINAÇÕES. NOTIFICAÇÃO. PROVIDÊNCIAS INTERNAS. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizado pela SecobEdificações nas obras de reforma e ampliação do Terminal de Passageiros TPS-1 do Aeroporto de Manaus-AM, ação inscrita na matriz de responsabilidades da Copa do Mundo de 2014.

5. Transcrevo, no essencial e com as adaptações na forma que entendo necessárias, o relatório elaborado no âmbito da SecobEdificações, anuído pelo corpo dirigente da unidade (peças 39 a 41):

*"O Aeroporto Internacional Eduardo Gomes em Manaus/AM é o portal de entrada para a Amazônia Brasileira. Com o maior fluxo de passageiros na Região Norte do país, atingindo 3,1 milhões de passageiros em 2012, o complexo aeroportuário vem atendendo à finalidade para a qual foi construído há 37 anos: fortalecer a economia, o turismo e a integração regional.*

*Devido às características locais, o aeroporto funciona como um elo entre as cidades da região e Manaus, além de facilitar a ligação aérea entre a capital amazonense e as principais cidades do país. Do complexo aeroportuário também são operados voos para cidades da América Central e do Norte, com conexões para Europa e Ásia.*

*Ao longo de sua existência, o Aeroporto Internacional Eduardo Gomes recebeu obras que proporcionaram melhorias em suas instalações, como recapeamento da pista de pouso, ampliação do pátio de estacionamento de aeronaves do Terminal de Passageiros 1, modernização do saguão e adequação da infraestrutura para atendimento aos portadores de necessidades especiais, recuperação do pátio do Terminal de Logística e construção de via de acesso para os carros de combate a incêndio (CCI).*

*Mesmo com essas obras, o aeroporto precisa de investimentos em infraestrutura para atender não só a Copa do Mundo da FIFA Brasil 2014, como também o aumento crescente do fluxo de passageiros. Por esse motivo, a Infraero planeja ampliar e modernizar o Terminal de Passageiros 1, que terá a área mais do que duplicada, passando dos atuais 40.000 m² para 97.000 m², elevando a capacidade para 9 milhões de passageiros/ano.*

*O projeto prevê a disposição do embarque e desembarque em pisos diferentes, a elevação do número de vagas no estacionamento e o acréscimo de duas pontes de embarque, que passarão de 6 para 8.*

*Também estão planejados a substituição completa dos revestimentos, instalações, a adequação às novas normas de acessibilidade, a melhoria do eixo viário, a construção de estacionamento coberto e o paisagismo completo.*

***2 - INTRODUÇÃO***

***2.1 - Deliberação que originou o trabalho***

*Em cumprimento ao Acórdão 448/2013 - Plenário, realizou-se auditoria na Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária, no período compreendido entre 25/3/2013 e 26/4/2013.*

*A razão que motivou esta auditoria foi a materialidade dos recursos destinados à reforma e ampliação do Aeroporto Internacional Eduardo Gomes em Manaus/AM, que ultrapassam R$ 350 milhões, bem como o fato de constar na matriz de responsabilidade da Copa do Mundo de 2014.*

***2.2 - Visão geral do objeto***

*No âmbito da obra sob análise, serão realizadas as seguintes atividades:*

*a) reforma e ampliação do terminal de passageiros (57.774,93 m²) e estacionamento (166.822,72 m²);*

*b) aumento do meio-fio de embarque e desembarque (567,71 m);*

*c) criação de dois níveis operacionais, aumentando as áreas de embarque, desembarque e saguão;*
*d) aumento do espaço físico das áreas operacionais, administrativas e comerciais;*
*e) promoção da acessibilidade (ABNT NBR 9050);*
*f) transferência das espécies existentes no lago artificial para dois aquaterrários localizados no pavimento de desembarque;*
*g) aplicação de soluções sustentáveis na edificação;*
*h) substituição e incremento dos equipamentos eletromecânicos: esteiras, elevadores, escadas rolantes, pontes de embarque e check-in; e*
*i) modernização dos sistemas eletrônicos.*

***2.3 - Objetivo e questões de auditoria***

*A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de reforma e ampliação do TPS-1 do Aeroporto Internacional Eduardo Gomes em Manaus/AM.*

*A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:*
*1) Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?*
*2) A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?*
*3) Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?*
*4) Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?*

***2.4 - Metodologia utilizada***

*Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.*

*Durante a fase de execução foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria:*
*a) análise documental;*
*b) pesquisa em sistemas informatizados;*
*c) confronto de informações e documentos;*
*d) comparação com a legislação, jurisprudência do TCU e doutrina;*
*e) conferência de cálculos; e*
*f) vistoria da obra.*

*No exame documental, foram analisados, entre outros, os seguintes documentos: contratos, orçamentos, cronogramas, projetos executivos, boletins de medição e respectivas memórias de cálculo, diário de obras, notas fiscais e solicitações de pagamento.*

*A vistoria da obra foi realizada entre os dias 9 e 11/4/2013 e teve o objetivo de verificar a conformidade dos serviços executados com as especificações de projeto, a compatibilidade dos quantitativos executados com os quantitativos pagos e a atuação da fiscalização durante a execução dos serviços.*

***2.5 - Volume de recursos fiscalizados***

*O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$* ***350.111.948,95.*** *Deste total, R$ 343.291.363,96 correspondem ao contrato de execução da obra (0095-EG/2011/002) e R$ 6.820.584,99 correspondem ao contrato de apoio à fiscalização (0019-EG/2012/0025).*

***2.6 - Benefícios estimados da fiscalização***

*Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar o aumento da expectativa de controle pela entidade auditada e a possível redução no valor do contrato, que pode alcançar o montante de R$ 3.075.656,38, sendo R$ 810.529,68 relativos à duplicidade de pagamento para o serviço de impermeabilização e R$ 2.265.126,70 relativos ao superfaturamento apurado para os serviços de guindastes.*

*3 - ACHADOS DE AUDITORIA*

***3.1 - Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado.***

***3.1.1 - Tipificação do achado:***

*Classificação - outras irregularidades (OI)*

***3.1.2 - Situação encontrada:***

*A análise comparativa entre os quantitativos indicados nos boletins de medição e os quantitativos de serviços efetivamente executados até a data da vistoria conduziu à constatação de superfaturamento decorrente do pagamento por serviços não executados, bem como do pagamento de serviços em duplicidade, em afronta aos arts. 62 e 63, § 2º, inciso II, da Lei 4.320/1964 e art. 65, inciso II, alínea 'c', da Lei 8.666/1993.*

*Um dos procedimentos executados pela equipe de auditoria foi a aferição, mediante vistoria na obra, dos quantitativos de alguns serviços considerados executados e pagos nos boletins de medição. A composição da amostra dos serviços a serem observados levou em consideração a representatividade do item no orçamento da obra e a facilidade de aferição mediante inspeção visual. Com base nesses critérios, os itens verificados foram: item 5.6.1.1 - forro tipo colméia; item 5.9.3.2 - piso em granito; item 13.1.2.2 - impermeabilização com manta asfáltica; item 13.1.5.3 - pavimento em concreto.*

*Em todos os itens verificados contatou-se o pagamento de quantitativos superiores aos quantitativos efetivamente executados, sendo que no item relativo à impermeabilização verificou-se, também, o pagamento de quantitativo em duplicidade, uma vez que parte da área considerada na medição já havia sido contabilizada em outros itens do orçamento.*

*Abaixo são relatadas as inconsistências verificadas em cada item, sendo que os quantitativos são demonstrados na Tabela 1.*

*a) Item 5.6.1.1 - Fornecimento e aplicação de forro em Aluzinc do tipo Colméia, marca Hunter Douglas, da linha Forros Abertos, modelo CELL T15 ou equivalente técnico, composto por grelhas de 625 x 625 mm, modulação das células de 78 mm, apoiadas sobre estrutura de perfis T15 invertidos. Cada painel é constituído de retículas em forma de "U" com 15 mm de base e 38 mm de altura, obedecendo a modulação de 78 mm entre eixos de células.*

*Com base na memória de cálculo da medição 16, verifica-se que o quantitativo medido (e pago) considera instalado o forro em parte da área de embarque internacional, em toda a área de desembarque internacional, na área de imigração (verificação de passaportes), nas áreas reservadas à Anvisa, Polícia Federal e Receita Federal, e na área de alfândega, perfazendo um total de 8.671,36 m². Além disso, a memória de cálculo indica a "apropriação" de outros 6.451,43 m² do serviço, também pagos, relativos a "peças apropriadas para a área do Saguão nível 83,10" (a saber, saguão de desembarque).*

*Durante a vistoria, realizada em 10 e 11/4/2013, verificou-se que apenas a área de imigração e parte minoritária da área de desembarque (restituição de bagagens) continham o forro instalado, perfazendo um total de 1.846,17 m² de serviço executado. Ressalta-se que parte da área de alfândega, considerada na medição, ainda estava em construção na data da vistoria. Além disso, quanto às áreas reservadas a órgãos institucionais (Anvisa, PF e RFB), cujo quantitativo de forro também foi contabilizado no boletim de medição, verifica-se, com base no projeto arquitetônico (mapa de forros), que nestes ambientes sequer está prevista a utilização deste material.*

*b) Item 5.9.3.2 - Fornecimento e aplicação de piso de granito levigado, composto por granitos escuro e claro, com modulação 60 x 60 cm, espessura 2 cm, cores de referência Preto Tijuca e Branco Marfim, nas porcentagens de 70% e 30% respectivamente.*

*Neste item configura-se situação muito semelhante à constatada no item de forro. A memória de cálculo da medição 16 contabiliza a execução do piso, entre outras áreas, em toda a sala de desembarque internacional, em parte da área de alfândega e na área de manuseio de bagagens, perfazendo um total de 12.218,26 m² de serviço medido. Além destes, houve o pagamento de 10.934,56 m² relativos a "peças apropriadas do Saguão".*

*Na vistoria, pôde-se atestar que em grande parte da área de desembarque internacional o piso ainda não havia sido assentado, bem como em parte da área de alfândega, que ainda estava em construção. Quanto à área de manuseio de bagagens, com base no projeto arquitetônico (mapa de pisos), verifica-se que o ambiente não prevê piso em granito.*

*c) Item 13.1.2.2 - Impermeabilização com manta asfáltica dupla (3 mm e 4 mm), incluso pintura de ligação e aplicação de asfalto oxidado.*

*Neste item, a memória de cálculo da medição 16 considera executada a impermeabilização nas partes oeste e central do estacionamento elevado, em todo o viaduto (onde se localizam os meios-fios de embarque), em muros de arrimo junto ao estacionamento e em áreas do terraço, totalizando 40.527,03 m² de serviços pagos.*

*Entretanto, na data da vistoria, o serviço de impermeabilização ainda estava em execução em parte do viaduto (aproximadamente a metade, 3.500 m²). Ressalta-se que a vistoria ocorreu em abril, após o pagamento da medição 17, ou seja, mais de um mês após a emissão do boletim que considerou os serviços executados (medição 16). Importa frisar, ainda, que desde a medição 14, já haviam sido pagos 37.528,64 m² do item impermeabilização (sem demonstrativo na memória de cálculo do boletim), área que supera o quantitativo atestado pela equipe de auditoria após a 17ª etapa (30.106,92 m², conforme Tabela 1).*

*Quanto às áreas do terraço e dos muros de arrimo junto ao estacionamento, verifica-se a ocorrência de pagamento em duplicidade.*

*Na memória de cálculo do boletim de medição 15 demonstra-se o quantitativo de 5.391,18 m² do serviço de impermeabilização executado nestas áreas, sendo 3.124,69 m² no terraço e 2.266,49 m² nos muros. Este serviço foi pago nos itens 5.5.2.1 (618,18 m²) e 6.4.1 (4.773,00 m²) do orçamento, que referem-se aos serviços de "impermeabilização com manta asfáltica 4 mm colada com asfalto a quente (200º)", previstos no edifício do TPS (macroitem 5 do orçamento) e no estacionamento (macroitem 6 do orçamento), respectivamente.*

*Na memória de cálculo do boletim de medição 16 verifica-se, novamente, o cômputo de áreas relativas ao terraço e aos muros do estacionamento, executadas exatamente nas mesmas regiões consideradas na medição anterior (conforme croquis presentes nas memórias de cálculo), que desta vez montam 3.239,60 m² e 3.591,09 m², respectivamente. Na medição 16, estes quantitativos foram contabilizados no item 13.1.2.2, cuja especificação é "impermeabilização com manta asfáltica dupla (3 mm e 4 mm), incluso pintura de ligação e aplicação de asfalto oxidado". Ressalta-se a divergência na especificação do serviço, que, no caso da impermeabilização do estacionamento (item 13.1.2.2) prevê colocação de manta em duas camadas, em sentidos ortogonais, o que, naturalmente, implica maior preço unitário. Considerando o preço unitário do serviço (R$ 118,66/m²), o quantitativo aferido em duplicidade implica pagamento indevido de R$ 810.529,68.*

*Além do pagamento por serviços não executados e da duplicidade de pagamento para determinadas áreas, importa registrar que o serviço deverá ser refeito em alguns locais, uma vez que, devido à ausência da camada de proteção, a impermeabilização foi danificada pelo tráfego de pessoas e equipamentos. Este quantitativo não foi considerado nos números apresentados na Tabela 1.*

*d) Item 13.1.5.3 - Camada de rolamento em concreto de cimento Portland, resistência a tração na flexão aos 28 dias $f_{ctM,k} \geq 4,5$ MPa, com barras de transferência e de ligação, selagem de juntas com mastique elástico, espessura 16 cm.*

*Este serviço foi medido, também desde a 16ª etapa, em parte do estacionamento (nível desembarque), na área sob o viaduto (meios-fios de desembarque) e no estacionamento de ônibus do embarque remoto internacional.*

*A despeito do que consta na memória de cálculo do boletim de medição, as vias dos meios-fios de desembarque ainda não se encontravam concluídas, restando a pavimentação dos acessos. O estacionamento também apresentava várias áreas ainda a serem concluídas. Com base na vistoria, assegura-se que, no mínimo, 10% da área do estacionamento paga não estava executada. A Tabela 1 mostra os valores medidos e aferidos. Observa-se que o quantitativo pago, indicado no boletim de medição (37.341,98 m²), difere do quantitativo levantado na memória de cálculo do boletim (37.528,64 m²), o que reforça a tese de deficiência na fiscalização do contrato.*

*O procedimento realizado pelos gestores do contrato infringe os arts. 62 e 63, § 2º, inciso III, da Lei 4.320/1964, bem como o art. 65, inciso II, alínea 'c', da Lei 8.666/1993, que vedam a antecipação do pagamento sem a correspondente execução do serviço. Também resta infringida a cláusula 3.1.1 do Contrato 095-EG/2011/0025, firmado entre a Infraero e o Consórcio Encalso - Engevix - Kallas para reforma e ampliação do TPS 1 do Aeroporto Eduardo Gomes. A referida cláusula contratual, em consonância com os dispositivos legais retromencionados, estabelece que "somente serão pagos as obras/serviços efetivamente executados e materiais efetivamente aplicados". A infração deste dispositivo contratual, por sua vez, configura desrespeito ao art. 66 da Lei 8.666/1993, que estabelece que o contrato deve ser "executado fielmente pelas partes, de acordo com as cláusulas avençadas". Além disso, ressalta-se que o procedimento adotado contraria farta jurisprudência do TCU, a exemplo dos Acórdãos 48/2007 - TCU - Plenário, 1.619/2008 - TCU - Plenário, 1.341/2010 - TCU - Plenário e 1.879/2011 - TCU - Plenário.*

*Cabe ressaltar o risco advindo dessa prática. O pagamento de serviços em desacordo com a evolução física da obra indica deficiência na fiscalização do contrato, principalmente considerando as inconsistências verificadas neste caso: áreas com quantitativos contabilizados nos boletins de medição em que o projeto sequer prevê a execução dos serviços (granito na área de manuseio de bagagens e forro tipo colméia nas áreas reservadas aos órgãos institucionais) e medição de um mesmo serviço, na mesma área, em mais de um item do orçamento.*

*Essa deficiência no acompanhamento, associada ao regime de execução da obra, empreitada por preços unitários, pode dar margem a aditivações indevidas. Explica-se: se estão sendo contabilizados serviços ainda não executados, certamente os quantitativos previstos para estes itens no orçamento se esgotarão (serão totalmente pagos) antes que todo o serviço seja concluído. Dessa forma, ao se 'deparar' com o fim da previsão*

*orçamentária para determinado item antes da conclusão do serviço, indubitavelmente o consórcio construtor solicitará aditivação do item. Nesse caso, se a administração não tiver o controle adequado dos quantitativos medidos, poderá incorrer em erro e conceder o aditivo irregular.*

***3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:***

***(OI) - Contrato 095-EG/2011/0025****, 16/11/2011, Execução de obras/serviços de engenharia para reforma, adequação e ampliação do terminal de passageiros I do Aeroporto Internacional Eduardo Gomes - Manaus /AM, Encalso Construções Ltda.*

*Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 810.539,68*

***3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:***

*Fiscalização deficiente - Falhas na conferência dos boletins de medição encaminhados pelo consórcio*

***3.1.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:***

*Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito real)*

***3.1.6 - Critérios:***

*Acórdão 48/2007, Tribunal de Contas da União, Plenário*

*Acórdão 1619/2008, Tribunal de Contas da União, Plenário*

*Acórdão 1341/2010, Tribunal de Contas da União, Plenário*

*Acórdão 1879/2011, Tribunal de Contas da União, Plenário*

*Lei 4320/1964, art. 62;  art. 63, § 2º, inciso III*

*Lei 8666/1993, art. 65, inciso II, alínea c;  art. 66*

*A cláusula avençada infringida, que configura a transgressão ao art. 66 da Lei 8.666/1993, é a cláusula 3.1.1 do Contrato 095-EG2011/0025.*

***3.1.7 - Evidências:***

*Boletim de Medição 14.*

*Boletim de Medição 15, folhas 27/126.*

*Boletim de Medição 16, folhas 27/124.*

*Memória de cálculo - BM 14.*

*Memória de cálculo - BM 15, folhas 79/80.*

*Memória de cálculo - BM 16, folhas 145/167.*

*Projeto arquitetônico - mapa de forro do nível desembarque  - Mapa de forro do nível desembarque.*

*Projeto arquitetônico - mapa de piso do nível desembarque  - Mapa de piso do nível desembarque.*

*Ofício de Requisição 183-2013-4, folhas 1/5.*

*Ofício 1374_GTEG_2013, folhas 1/27.*

***3.1.8 - Esclarecimentos dos responsáveis:***

*Diante da irregularidade encontrada, a equipe de auditoria elaborou questionamento à Infraero (Ofício de Requisição 4-183/2013), para que a estatal se pronunciasse sobre o assunto. A empresa, mediante Ofício 1374/GTEG/2013, apresentou suas justificativas e as medidas a serem adotadas a respeito de cada um dos serviços questionados.*

*Quanto ao pagamento em duplicidade para o serviço de impermeabilização com manta asfáltica (item 13.1.2.2) a empresa reconhece erro na conferência das memórias de cálculo dos boletins de medição 15 e 16 e afirma que os valores pagos em duplicidade serão estornados na próxima medição. Sobre a necessidade de se refazer o serviço em áreas já pagas e danificadas pelo tráfego de pessoas e equipamentos os fiscais asseguram que não haverá novo pagamento para essas áreas, uma vez que o controle sobre os serviços já executados impedirá novos lapsos.*

*Quanto ao pavimento em concreto do estacionamento (item 13.1.5.3) o gestor informa que será realizada nova medição em campo, sendo que a divergência entre o novo quantitativo aferido e o quantitativo já pago será estornada na próxima medição.*

*A respeito dos serviços de forro tipo colméia e piso em granito (itens 5.6.1.1 e 5.9.3.2), a estatal informa que as divergências entre os quantitativos pagos e os quantitativos executados referem-se ao pagamento de parte do material posto em obra. Para justificar este procedimento são apresentados vários argumentos, sintetizados abaixo.*

*Em linhas gerais, o gestor do contrato afirma que, com o objetivo de minimizar riscos de descontinuidade na execução de serviços por falta de insumos, tendo em vista que quase 70% dos insumos a serem aplicados na obra vem do sudeste do país ou do exterior, instou o consórcio a adquirir e transportar até*

*o local dos serviços todos os insumos mais importantes para o empreendimento. Em contrapartida, a administração faria (e fez) o pagamento desses materiais postos em obra.*

*De acordo com o gestor, a decisão de alterar o critério de pagamento para esses itens baseou-se nas particularidades do local da obra (grande distância aos centros produtores, associada às dificuldades de transporte), em especificidades dos materiais objeto do pagamento e, ainda, nas condições do mercado atual da construção civil.*

*Para o granito, o gestor apresenta os seguintes argumentos: aquecimento dos mercados interno e externo nos últimos anos; indisponibilidade de estoque, na quantidade necessária, para pronta entrega pelos fornecedores; possibilidade de alteração de tonalidade de cor no caso de parcelamento de fornecimento (o que traria prejuízos à qualidade estética e possibilidade de rejeição dos serviços, com inevitável impacto no prazo da obra); e, por fim, a dificuldade logística da região.*

*Quanto à logística para entrega do granito em Manaus, o gestor menciona a inexistência de transporte rodoviário pavimentado entre a região Sudeste (região produtora) e a Norte, bem como a inexistência de ferrovias que percorram todo o trajeto. Assim, por tratar-se de produto com grandes peso e volume e baixo valor agregado, o meio de transporte mais indicado é o hidroviário. Entretanto, esse modal apresenta suas limitações em função do clima da região, uma vez que nas épocas de seca a redução do calado das hidrovias limita a capacidade de carga das embarcações. Além disso, mencionam-se as dificuldades operacionais apresentadas pelos portos brasileiros. Sobre esse aspecto, a estatal faz remissão a estudo do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada – IPEA (Comunicado IPEA n. 48, de 17 de maio de 2010, intitulado "Portos Brasileiros: Diagnóstico, Políticas e Perspectivas"), no qual destacam-se diversos problemas que interferem na eficácia desse modal de transporte.*

*Com base nessa dificuldade logística para entrega do granito em Manaus (no caso em tela foram utilizados meio rodoviário até o Porto de Vitória - ES, cabotagem até o Porto de Belém - PA e balsa até o Porto de Manaus - AM) e frente ao risco de descontinuidade na execução dos serviços por falta de material, a Infraero intenta demonstrar a necessidade de ter recorrido ao procedimento de pagamento pelo material posto em canteiro. Nesse contexto, a manifestação da estatal também traz a matriz de risco do empreendimento, da qual ressalta-se o risco n. 23, que relata a possibilidade de atraso na execução de serviços devido às dificuldades logísticas da região amazônica para aquisição de materiais.*

*Ainda quanto aos pagamentos para o material granito, apresentam-se cálculos demonstrando que o custo do material extrapola os valores de risco e de despesas financeiras previstos no BDI da obra. Assim, como a compra de todo o quantitativo a ser utilizado na obra foi condição "imposta" pela contratante, o pagamento do material posto em obra far-se-ia necessário, sob pena de acarretar prejuízo no fluxo de caixa do consórcio, com possível impacto na execução do contrato.*

*Por fim, a justificativa da Infraero ressalta que no caso de rescisão contratual antes da aplicação efetiva do material adquirido a administração ficaria resguardada, uma vez que o material posto em obra, em posse, portanto, da estatal, apresenta valor muito superior ao valor apropriado para o serviço.*

*Para o serviço de forro, o gestor menciona, assim como no caso do granito, a dificuldade logística de transporte do material até Manaus e acrescenta a dificuldade logística de execução do serviço. Nesse último aspecto, cita a necessidade de pré-montagem do forro antes da sua aplicação, o que demanda grande quantidade de mão de obra e áreas para estoque. Também neste caso, são mostrados cálculos comparando o custo do material com os valores de risco e despesas financeiras previstos no BDI como situação justificante para os pagamentos do material posto em obra.*

*Ao final de seus esclarecimentos, a Infraero apresenta um mapa de situação do empreendimento com relação aos serviços de piso em granito e forro tipo colméia, com a localização e quantitativos aplicados, bem como localização e quantitativos de materiais estocados.*

*Conforme peça Ofício 1374_GTEG_2013.*

***3.1.9 - Conclusão da equipe:***

*Conforme exposto, houve pagamento por serviços não executados, em desacordo com a legislação pertinente e com a jurisprudência pacífica do TCU a respeito do assunto. Entretanto, após questionamento da equipe de auditoria, a entidade auditada apresentou suas justificativas para a irregularidade, cuja análise se faz necessária.*

*Em suma, as justificativas apresentadas diferem em função dos atos praticados pelos gestores do contrato. Para dois dos itens questionados - impermeabilização e pavimento em concreto - a estatal admitiu falha na fiscalização e informou estar adotando as providências necessárias para adequação das medições aos*

*quantitativos efetivamente executados pelo consórcio, sendo que as diferenças seriam estornadas na medição subsequente. Para os outros dois itens - piso em granito e forro tipo colméia - os gestores buscaram justificar o pagamento antecipado alegando necessidade de pagamento pelo material posto em obra.*

*Quanto às admitidas falhas na aferição dos quantitativos (serviço de impermeabilização e de pavimento em concreto), não se vislumbram maiores desdobramentos. Em que pese o risco potencial ao qual a administração ficou exposta, mas tendo em vista a informação de que a Infraero está realizando as adequações necessárias, considera-se suficiente determinar à estatal que realize as adequações e envie ao Tribunal a comprovação das medidas adotadas para sanar as falhas. Além disso, verifica-se que parte dos serviços pagos antecipadamente (em especial a impermeabilização) estava em execução na data da vistoria, o que tende a extinguir os efeitos gravosos da irregularidade, razão pela qual entende-se desnecessária a realização de oitiva da empresa e de audiência dos responsáveis.*

*Quanto ao pagamento do material posto em obra, apesar de constituir procedimento vedado em lei e rejeitado pela jurisprudência deste Tribunal, entende-se que o caso concreto admite algumas considerações.*

*Conforme alegado pela Infraero na resposta ao Ofício de Requisição 4-183/2013, a cidade de Manaus apresenta sérias dificuldades logísticas para a realização de uma obra desse porte. O transporte de materiais de grande peso e/ou volume não encontrados na região, como é o caso dos insumos tratados neste achado, é um dos pontos relevantes.*

*As malhas rodoviária e ferroviária existentes não alcançam, com condições satisfatórias, o município de Manaus. Dessa forma, tendo em vista a inviabilidade econômica de se transportar tais materiais por meio aéreo, resulta que o modal mais conveniente é o hidroviário. Entretanto esse modal também apresenta suas limitações. A capacidade de carga das embarcações varia em função do nível dos rios da região e, portanto, em determinadas épocas o transporte de cargas fica prejudicado. Assim, revela-se preocupante o risco de atraso na obra advindo da eventual impossibilidade de transportar os insumos granito e forro metálico a qualquer tempo.*

*Dessa forma, considerando que o prazo da obra em questão é fator determinante em todas as ações relativas à condução do contrato, uma vez que se trata de obra integrante da matriz de responsabilidade da Copa do Mundo FIFA 2014; considerando as dificuldades logísticas para o transporte dos materiais granito e forro metálico das regiões produtoras até a cidade de Manaus, com os inerentes riscos ao comprometimento do prazo da obra advindos dessa dificuldade logística; considerando que os pagamentos efetuados para os serviços de piso em granito (item 5.9.3.2) e forro tipo colméia (item 5.6.1.1) não extrapolam o custo dos materiais postos no canteiro, o que, de alguma maneira, resguarda a administração quanto à eventual não execução dos serviços; considerando que o consórcio construtor não estava contratualmente obrigado a efetuar a compra desses materiais de forma antecipada, em lotes únicos; entende-se que o procedimento adotado pelos gestores do contrato, qual seja, induzir a compra antecipada da totalidade dos materiais mediante pagamento de parte do valor correspondente, com o objetivo de minimizar o risco de atraso na obra, mostra-se, neste caso excepcional, passível de não impugnação por esta Corte.*

*Importa registrar que o entendimento exposto não considera o procedimento regular, mas tão somente vislumbra a possibilidade de não aplicação de sanções aos agentes, tendo em vista os atenuantes que envolvem o caso concreto. Note-se que esse entendimento encontra precedente neste Tribunal, conforme Acórdão 3332/2012 - TCU - Plenário.*

*Uma importante ressalva a ser feita é quanto ao impacto do pagamento pelos serviços não executados no cronograma da obra. Uma vez que os valores foram pagos, essa importância está contabilizada no cálculo do percentual de obra executado e, consequentemente, acaba por apropriar como executados serviços que ainda demandarão tempo considerável para sua execução. Com base na Tabela 1, verifica-se que para os itens em que houve pagamento do material posto em obra há quase R$ 6 milhões pagos não executados. Esse valor configura aproximadamente 50% do valor faturado nas três medições anteriores (fevereiro, março e abril/2013). A preocupação quanto ao prazo da obra fica ainda mais relevante ao se considerar o aumento nos percentuais previstos nos meses seguintes, que é da ordem de R$ 20 milhões mensais até novembro de 2013.*

*Em que pese o entendimento proposto no sentido de acatar, excepcionalmente para este caso, o pagamento pelo material posto em obra, cabe ressaltar a deficiência verificada na fiscalização do contrato. Conforme descrito na situação encontrada deste achado, além dos pagamentos antecipados por conta dos materiais postos em obra (indicados nos boletins de medição como serviços 'apropriados'), verificaram-se outros erros, alguns deles grosseiros e graves, nos boletins de medição. É o caso do pagamento em duplicidade*

*para o serviço de impermeabilização e da medição dos serviços de piso e forro em locais cujo projeto não prevê a utilização do respectivo material. Esses fatos evidenciam a deficiência na fiscalização.*

*Com base no exposto, julga-se conveniente, com fundamento no art. 157, caput, do Regimento Interno do TCU, determinar à Infraero que encaminhe ao Tribunal a comprovação das medidas adotadas com vistas a compatibilizar os quantitativos medidos com os quantitativos executados de impermeabilização e pavimento em concreto, bem como dar ciência da irregularidade à estatal, inclusive quanto ao pagamento do material posto em obra e em especial quanto à deficiência na fiscalização.*

***3.2 - Superfaturamento decorrente de alteração da metodologia executiva***

***3.2.1 - Tipificação do achado:***

*Classificação - outras irregularidades (OI)*

***3.2.2 - Situação encontrada:***

*O orçamento da obra previu, a partir do primeiro aditivo, a utilização de guindastes com capacidade "até 50 t" e "até 100 t" (itens 1.2.1.5 e 1.2.1.6), cujos quantitativos foram aumentados no segundo aditivo e integralmente pagos até a 17ª medição. Entretanto, com base nos registros do diário de obra e em respostas a ofícios de requisição encaminhadas pela Infraero à equipe de auditoria, verifica-se que foram utilizados equipamentos de menor capacidade, cujos custos unitários, naturalmente, são menores do que os previstos e pagos, resultando em superfaturamento.*

*Inicialmente, a análise dos quantitativos de equipamentos registrados no diário de obra mostrou divergência em relação aos quantitativos pagos para os itens 1.2.1.5 e 1.2.1.6. Enquanto as memórias de cálculo dos boletins de medição registram a utilização de aproximadamente 96 equipamentos x mês, verificou-se, com base nos registros do diário, que a quantidade máxima de utilização dos equipamentos seria 69 equipamentos x mês. Questionada a respeito dessa divergência por meio do Ofício de Requisição 2-183/2013, a Infraero, mediante Ofício 4827/PRAI(CEPAAE)/2013, informou que o padrão de classificação adotado pelos apontadores no diário de obras diferiu guindastes e caminhões munk, sendo que os caminhões munk utilizados na obra, com capacidade de 30 t, por atenderem à especificação do item 1.2.1.5 (guindaste com capacidade até 55 t), foram enquadrados nesse item.*

*Tendo em vista a divergência considerável entre os equipamentos utilizados e os equipamentos pagos, surgiu a necessidade de se verificar a especificação exata dos equipamentos efetivamente utilizados na obra. Para tanto, expediu-se o Ofício de Requisição 3-183/2013, por meio do qual a equipe de auditoria questionou a Infraero sobre tais especificações, bem como solicitou as composições de preços unitários dos serviços orçados (e já pagos).*

*Em resposta, no Ofício 1201-GTEG/2013, a Infraero apresentou as composições de preço solicitadas e os catálogos dos equipamentos utilizados. Os preços foram orçados com base em composição de custo do serviço de guindaste adotada pela Prefeitura Municipal de Manaus, com adaptações, utilizando-se preços de insumos extraídos do Sinapi. Nestas composições, utilizaram-se os preços dos guindastes "com capacidade até 55 t" e "com capacidade até 100 t" divulgados pelo Sinapi. Quanto aos equipamentos efetivamente utilizados, a estatal listou os seguintes: caminhão munk modelo LN 57508 BR (capacidade 14025 kg), guindaste Sany SRC 550 (capacidade 55 t), guindaste Terex Toplift 70 (capacidade 70 t) e guindaste Sany STC75Y2C (capacidade 75 t).*

*Assim, em que pese a metodologia de orçamentação utilizada pela Infraero possa ser considerada adequada, tendo em vista que o Sinapi não apresenta, de forma direta, composições de preço unitário para os serviços de guindastes com essas especificações, verifica-se que os equipamentos utilizados diferem substancialmente dos equipamentos previstos e pagos.*

*Dessa forma, com base na quantidade de equipamentos registrada no diário de obras, bem como nas especificações desses equipamentos informadas pela Infraero, verifica-se indício de superfaturamento superior a R$ 2 milhões, conforme demonstrado na Tabela 2, decorrente da diferença entre o preço dos equipamentos pagos e o preço dos equipamentos efetivamente utilizados na obra.*

*Importa relatar que houve a utilização dos guindastes sem cobertura contratual nas etapas 11 e 12 do cronograma (setembro e outubro de 2012). Conforme se verifica na Tabela 2, nesses meses não foi computada a utilização dos equipamentos, enquanto o diário de obras registra a sua utilização. Os quantitativos executados nesses meses foram compensados nos meses subsequentes, etapas 13 e 14, sendo que nessa última houve o cômputo de 48 guindastes na obra. Verifica-se, mais uma vez, que a documentação do processo não retrata com exatidão os fatos ocorridos na execução do contrato.*

*Cabe observar, por fim, que os quantitativos de serviços indicados na Tabela 2, no tocante ao número de equipamentos e quantidade de horas trabalhadas indicado nos boletins de medição (colunas 3 a 6), difere, em alguns meses, dos quantitativos informados nas tabelas dos Ofícios de Requisição 2 e 4-183/2013. Ocorre que na elaboração das tabelas que constaram dos ofícios de requisição, os dados foram obtidos da memória de cálculo do boletim de medição 17, que contém a quantidade de horas supostamente medida para os equipamentos nos meses anteriores. Entretanto, posteriormente verificou-se que os quantitativos indicados nessa memória de cálculo não estavam compatíveis com as memórias dos respectivos meses, havendo divergências nos meses 5, 6, 7 e 10. Em que pese não haver alteração no valor total de horas, comprova-se, mais uma vez, que a documentação não retrata com fidelidade os fatos ocorridos na obra.*

***3.2.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:***

***(OI) - Contrato 095-EG/2011/0025****, 16/11/2011, Execução de obras/serviços de engenharia para reforma, adequação e ampliação do terminal de passageiros I do Aeroporto Internacional Eduardo Gomes - Manaus /AM, Encalso Construções Ltda.*

*Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 2.265.126,70*

***3.2.4 - Causas da ocorrência do achado:***

*Fiscalização deficiente*

***3.2.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:***

*Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito real)*

***3.2.6 - Critérios:***

*Lei 12465/2011, art. 125, § 2º*

***3.2.7 - Evidências:***

*Ofício 4827_PRAI_CEPAE_2013.*
*Ofício 1201_GTEG_2013.*
*Boletim de Medição 6, folha 1.*
*Boletim de Medição 7, folha 1.*
*Boletim de Medição 8, folha 1.*
*Boletim de Medição 9, folha 1.*
*Boletim de Medição 10, folha 1.*
*Boletim de Medição 13, folha 1.*
*Boletim de Medição 14, folha 1.*
*Boletim de Medição 15, folha 1.*
*Boletim de Medição 16, folha 1.*
*Boletim de Medição 17, folha 1.*
*Memória de cálculo - BM 6, folhas 1/13.*
*Memória de cálculo - BM 7, folhas 1/12.*
*Memória de cálculo - BM 8, folhas 1/15.*
*Memória de cálculo - BM 9, folhas 1/15.*
*Memória de cálculo - BM 10, folhas 1/15.*
*Memória de cálculo - BM 13, folhas 1/20.*
*Memória de cálculo - BM 14, folhas 1/53.*
*Memória de cálculo - BM 15, folhas 1/22.*
*Memória de cálculo - BM 16, folhas 1/13.*
*Memória de cálculo - BM 17, folhas 1/133.*
*Ofício de Requisição 183-2013-4, folhas 1/5.*
*Ofício 1374_GTEG_2013, folhas 1/27.*
*Superfaturamento - itens 1.2.1.5 e 1.2.1.6 - guindastes - Superfaturamento - guindastes, folha 1.*

***3.2.8 - Esclarecimentos dos responsáveis:***

*Diante deste indício de superfaturamento, a Infraero foi instada a se manifestar, por meio do Ofício de Requisição 4-183/2013, ainda durante a fiscalização.*

*Em resposta, dada no Ofício 1374/GTEG/2013, a estatal informa que "a questão dos guindastes será levantada considerando os equipamentos efetivamente aplicados, buscando evidências dessa aplicação". Informa também que serão constituídos itens intermediários, com melhor estratificação da capacidade de carga dos guindastes.*

*Conforme peça Ofício 1374_GTEG_2013.*

***3.2.9 - Conclusão da equipe:***

*Conforme se verifica na Tabela 2, houve pagamentos indevidos para os itens de guindastes (itens 1.2.1.5 e 1.2.1.6), decorrente das diferenças significativas entre os equipamentos previstos e os equipamentos efetivamente utilizados na obra. Dessa forma, faz-se necessária a adequação da planilha orçamentária à realidade dos fatos ocorridos na obra, com o respectivo estorno dos valores pagos a maior.*

*Assim, em que pese a informação prestada pela Infraero no Ofício 1374/GTEG/2013, no qual declara que fará a devida adequação no orçamento, entende-se cabível determinar à estatal que proceda tal correção, com o envio da comprovação das medidas adotadas a este Tribunal.*

*Tendo em vista a magnitude dos valores questionados em relação ao valor total do contrato, cujo percentual não alcança 1%, e, sobretudo, a possibilidade e a expectativa de solução da irregularidade ainda durante a vigência do contrato, conforme já sinalizado pela estatal, não se julga necessária, neste momento, a realização de audiência dos responsáveis.*

*Assim, com fulcro no art. 157, caput, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), julga-se oportuno determinar à Infraero que encaminhe ao TCU a comprovação das medidas adotadas para solucionar o indício apontado neste relatório, alertando que a não elisão da irregularidade poderá ensejar a audiência dos responsáveis, conforme prevê o art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, do RI/TCU.*

***3.3 - Fiscalização ou supervisão deficiente ou omissa.***

***3.3.1 - Tipificação do achado:***

*Classificação - outras irregularidades (OI)*

***3.3.2 - Situação encontrada:***

*Durante a vistoria da obra foram constatadas não-conformidades em alguns serviços executados ou em execução, evidenciado falhas na fiscalização da obra em tela, em afronta aos arts. 67, 69 e 76 da Lei 8.666/1993.*

*Na sequência apresentam-se as não-conformidades verificadas:*

*a) Viga 8A*

*Observou-se não-conformidade na ferragem da viga 8A do nível do saguão. Após comparação da armadura colocada na forma com a armadura especificada no projeto, verificou-se que estavam faltando 4 barras N5 (diam. 12,5mm) no lado do pilar PC102. Ao ser questionado, o gestor do contrato da Infraero informou que ainda não havia sido feita a conferência da ferragem daquela viga.*

*b) Estrutura pré-moldada de concreto*

*Em vistoria ao local onde estavam armazenadas as peças de concreto pré-moldadas para utilização na área do estacionamento a ser executada, observou-se a existência de peças danificadas que não poderão ser utilizadas. O gestor do contrato da Infraero informou que as peças danificadas serão executadas in loco. Não foram observados controles por parte da fiscalização da Infraero para assegurar que o refazimento das peças danificadas não seja medido em duplicidade por parte do consórcio construtor.*

*c) Execução de impermeabilização*

*O item 5.14 da Norma ABNT NBR 9574 - Execução de impermeabilização - traz o seguinte texto: "Após a execução da impermeabilização, recomenda-se ser efetuada uma prova de carga com lâmina d'água, com duração mínima de 72 h para verificação da aplicação do sistema empregado."*

*Em inspeção à obra, questionou-se o gestor do contrato da Infraero sobre a realização das provas de carga com lâmina d'água, constatando-se que elas não foram feitas nas lajes, somente nos reservatórios.*

*Observou-se também que em algumas áreas de laje onde as mantas foram instaladas não foi concluída a camada de proteção mecânica. Nesses pontos havia sinais de degradação das mantas em função do tráfego de operários e equipamentos. Não foram observados controles por parte da fiscalização da Infraero para assegurar que o refazimento das áreas danificadas não seja medido em duplicidade por parte do consórcio construtor.*

*d) Ponte de embarque*

*Observou-se que uma das pontes de embarque armazenadas no canteiro estava danificada. Não foi apresentada pela fiscalização da Infraero qualquer providência para o reparo da ponte. Tendo em vista que o equipamento é importado, deve-se considerar a possibilidade de demora no reparo da ponte, especialmente no caso de necessidade de reposição de peças.*

*De acordo com os arts. 67 e 76 da Lei 8.666/1993 é dever da administração acompanhar e fiscalizar a execução contrato, verificando o cumprimento das disposições contratuais, rejeitando os serviços não*

*conformes e solicitando ao contratado os reparos e substituições necessárias. O contratado, por sua vez, se vê vinculado a efetuá-los, por força do art. 69 da mesma lei.*

*Assim, ainda que determinada não-conformidade não acarrete prejuízo ao erário (tendo em vista a possibilidade de sua posterior detecção e saneamento), a desídia ou lapso dos fiscais na identificação das falhas e solicitação da sua correção configuram irregularidade e, portanto, ensejam a atuação corretiva/preventiva deste Tribunal.*

*Além dos itens acima indicados, acerca da falta de controle na execução dos serviços, verificou-se outro fato relevante que, embora não implique risco à administração, corrobora com a constatação de deficiência na fiscalização. Trata-se do extravio de parte do diário de obras.*

*Observa-se, neste aspecto, o texto do item 3.8 do Anexo 3 do Manual de Obras Públicas - Edificações da Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio: "A Fiscalização deverá exigir relatórios diários de execução dos serviços e obras (Diário de Obra), com páginas numeradas em 3(três) vias, 2(duas) destacáveis, contendo o registro de fatos normais do andamento dos serviços, como: entrada e saída de equipamentos, serviços em andamento, efetivo de pessoal, condições climáticas, visitas ao canteiro de serviço, inclusive para as atividades de suas subcontratadas".*

*Em análise ao diário, observou-se o registro da mesma quantidade de mão de obra direta entre os dias 444 e 496 (1/2/2013 e 25/3/2013). Em 10/4/2013, mediante Ofício de Requisição n. 02-183/2013, a equipe auditora solicitou a justificativa para o fato. Em 15/4/2013, mediante Ofício n. 4827/PRAI(CPAAE)/2013, a Infraero encaminhou resposta informando que houve uma perda dos dados pela equipe de apontadores, decorrente de acidente. Com isso, alguns dados ficaram repetidos nas datas em que o registro se perdeu.*

*Tendo em vista a falta de potencialidade de esta situação causar prejuízo à administração e, também, não haver nada que se possa fazer quanto aos dados perdidos, não se vê necessária a adoção de medidas pelo Tribunal.*

*(...)*

***3.3.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:***

***(OI) - Contrato 095-EG/2011/0025**, 16/11/2011, Execução de obras/serviços de engenharia para reforma, adequação e ampliação do terminal de passageiros I do Aeroporto Internacional Eduardo Gomes - Manaus /AM, Encalso Construções Ltda.*

***3.3.4 - Causas da ocorrência do achado:***

*não identificadas*

***3.3.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:***

*Prejuízos em virtude da ausência de fiscalização (efeito potencial)*

***3.3.6 - Critérios:***

*Lei 8666/1993, art. 67; art. 69; art. 70; art. 76*

***3.3.7 - Evidências:***

*EG.06/302.13/4998/09.*

*EG.06/302.13/5412/05.*

***3.3.8 - Conclusão da equipe:***

*Conforme exposto, constatou-se deficiência na fiscalização do contrato, evidenciada pela ocorrência de algumas não conformidades em determinados serviços sem que houvesse detecção e solicitação de correção pelos fiscais.*

*Embora a deficiência na fiscalização configure irregularidade capaz de expor a administração a riscos indevidos, ressalva-se que as irregularidades verificadas são de fácil correção e, desde que devidamente tratadas, não implicarão prejuízos ao erário.*

*Quanto à armadura da viga 8A, a Infraero informou que a conferência da sua ferragem ainda não havia ocorrido e, portanto, antes da concretagem o problema seria detectado e corrigido. Quanto às estruturas pré-moldadas e à impermeabilização, que estão danificados e necessitarão serem refeitas, julga-se oportuno dar ciência das inconsistências à Infraero, com vistas a evitar o pagamento em duplicidade pelos serviços. Quanto à ponte de embarque, considerando que o equipamento é importado, cabe alertar a estatal para adote, desde já, medidas para correção, de modo a não prejudicar o prazo da obra.*

*Portanto, considerando a possibilidade de correção das falhas verificadas sem que estas acarretem qualquer prejuízo à administração, julga-se suficiente dar ciência à Infraero dos fatos observados, com vistas a impedir que qualquer dano potencial se materialize, bem como evitar que falhas semelhantes ocorram.*

***3.4 - Descumprimento de cláusulas contratuais.***

*3.4.1 - **Tipificação do achado:***

*Classificação - outras irregularidades (OI)*

***3.4.2 - Situação encontrada:***

*A análise do processo que documenta a obra evidenciou a ocorrências de fatos em desacordo com cláusulas expressas no contrato, configurando infração ao art. 66 da Lei 8.666/1993. Tais fatos versam sobre a subcontratação e sobre a substituição de profissional responsável técnico pela empresa contratada.*

*a) Subcontratação*

*O Edital de Concorrência Internacional n. 009/DALC/SBEG/2011, que deu origem ao contrato da obra em tela, traz o seguinte texto no seu item 7.8:*

*7.8. Será admitida a subcontratação se previamente aprovada pela Fiscalização, restrita, contudo, ao percentual de 30% (trinta por cento) do escopo dos serviços, devendo a empresa indicada pela licitante contratada, antes do início da realização dos serviços, apresentar comprovante de registro no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA;*

*O contrato 095-EG/2011/0025, por sua vez, previu no seu item 11.2.6 que a subcontratação sem prévia e expressa autorização da contratante, ainda que parcial e no que for permitido, constitui motivo de rescisão contratual.*

*Assim, com base no regramento acordado, é imperativo que a Infraero exerça controle preciso de todos os serviços e quantitativos terceirizados, bem como da habilitação técnica da empresa subcontratada. Entretanto, não foi o que se verificou na obra em análise.*

*Mediante Ofício de Requisição 01-183/2013, de 25/3/2013, a equipe auditora solicitou à Infraero a relação de empresas subcontratadas e dos serviços sob sua responsabilidade, com os respectivos documentos relacionados à autorização da contratante.*

*A estatal, mediante Ofício n. 4354/PRAI(CPAAE)/2013, de 2/4/2013, apresentou as aprovações das subcontratadas (relação de empresas contratadas). Entretanto, a aprovação da Infraero constituiu-se de mero registro de autorização no diário de obras, sem qualquer análise sobre os serviços, quantidades e habilitação das empresas subcontratadas.*

*Posteriormente, em 10/4/2013, mediante Ofício de Requisição 02-183/2013, a equipe auditora solicitou a apresentação do registro das empresas subcontratadas no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura - CREA, bem como controle do percentual dos serviços subcontratados.*

*A Infraero, mediante Ofício n. 4827/PRAI(CPAAE)/2013, de 15/4/2013, apresentou documentação relativa às empresas Johnson Controls, Air Conditioning, JMS Construções e o controle do percentual dos serviços subcontratados.*

*Após análise da documentação apresentada verificou-se que a empresa Air Conditioning não possui visto no CREA-AM, somente no CREA-SP, região em que se encontra registrada. O registro da empresa Johnson Controls no CREA-AM encontra-se em situação cancelada. Tais situações configuram desrespeito à Resolução n. 336, de 27 de outubro de 1989, do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CONFEA - que assim estabelece em seu art. 5º: "A atividade da pessoa jurídica, em região diferente daquela em que se encontra registrada, obriga ao visto do registro na nova região."*

*Outro aspecto a ser observado é que a administração apresentou o controle do percentual de subcontratação somente após a solicitação da equipe auditora, evidenciando a não realização do controle previsto em contrato.*

*Ressalta-se, ainda, que a Lei de 8.666/1993, em seu art. 71, § 2º, prevê a responsabilidade solidária da administração quanto aos encargos previdenciários resultantes da execução do contrato. Este fato reforça a necessidade de análise criteriosa dos subcontratados.*

*b) Substituição de profissional do quadro técnico*

*O contrato 095-EG/2011/0025 estabelece, em seu item 7.1.14, que é obrigação do contratado manter, durante a vigência do contrato, as mesmas condições que propiciaram a sua habilitação no processo licitatório, em especial a equipe de técnicos indicados para fins de capacitação técnica profissional, admitindo-se a substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior.*

*Neste sentido, a cláusula 7.1.17 do contrato estatuiu que, no caso de necessidade de substituição do profissional, o contratado de submeter, em tempo hábil, o nome e os documentos demonstrativos da respectiva capacitação técnica de seu substituto à aprovação do gestor do contrato e ratificação pelo seu superior.*

*Entretanto, a análise da documentação solicitada evidenciou que os fatos não seguiram o rito previsto em contrato.*

*O gestor do contrato informou que o Eng. Benedito Luiz Bueno Magnini foi substituído pelo Eng. José Carlos Moreira Paes na função de Gerente de Contrato do consórcio construtor. Assim, em 10/4/2013, mediante Ofício de Requisição n. 02-183/2013, a equipe auditora solicitou a apresentação dos documentos referentes à aprovação da substituição do profissional da equipe técnica da contratada. A Infraero, mediante Ofício n. 4827/PRAI(CPAAE)/2013, de 15/4/2013, apresentou a documentação solicitada.*

*Verificou-se que, em 14/3/2013, mediante correspondência OCEG-493-1403/2013, o consórcio construtor informou à Infraero a substituição do Eng. Benedito Luiz Bueno Magnini pelo Eng. José Carlos Moreira Paes na função de Gerente de Contrato. Ato contínuo, em 15/3/2013, mediante Ofício n. 788/GTEG/2013, a Infraero alertou ao consórcio da necessidade da apresentação do acervo técnico do novo gerente, assim como da respectiva ART, nos termos previstos no contrato.*

*Apenas em 11/4/2013, mediante correspondência OCEG-517/0404/2013, o consórcio encaminhou o curriculum vitae, acervo técnico e ART de cargo e função do Eng. José Carlos Moreira Paes. Informou também que havia solicitado ao CREA-AM a emissão do visto do profissional para emissão da ART de substituição na função de Gerente do Contrato.*

*Após verificação da documentação apresentada, em 12/4/2013, mediante Ofício n. 1119/GTEG/2013, o gestor do contrato pela Infraero aprovou a substituição do profissional em tela. Contudo, não foi apresentada a aprovação por parte do superior do gestor do contrato, conforme mandamento contratual.*

***3.4.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:***

***(OI) - Contrato 095-EG/2011/0025**, 16/11/2011, Execução de obras/serviços de engenharia para reforma, adequação e ampliação do terminal de passageiros I do Aeroporto Internacional Eduardo Gomes - Manaus /AM, Encalso Construções Ltda.*

***3.4.4 - Causas da ocorrência do achado:***

*Deficiência de controles internos*

***3.4.5 - Critérios:***

*Lei 8666/1993, art. 66*

*Resolução 336/1989, Conselho Federal de Engenharia e Agronomia, art. 5º*

***3.4.6 - Evidências:***

*Ofício de Requisição 183-2013-1.*

*Ofício de Requisição 183-2013-2.*

*Ofício 4354_PRAI_CEPAE_2013.*

***3.4.7 - Conclusão da equipe:***

*Em que pese o descumprimento de cláusulas contratuais configurar irregularidade na execução e gestão do contrato, entende-se que os fatos detectados não tem potencialidade de causar prejuízos à administração.*

*Quanto às subcontratações, ainda que somente após a atuação do Tribunal (mediante questionamentos da equipe de auditoria), verificou-se que não houve extrapolação do limite previsto no edital. A despeito da questão relativa à habilitação técnica das empresas junto ao CREA, que deve ser sanada, não houve infração à regra da licitação a qual o contrato está vinculado.*

*Quanto à substituição do profissional, embora tenha havido descumprimento da cláusula contratual que prevê aviso prévio e autorização do superior do gestor do contrato para substituição, verificou-se que o novo responsável técnico contratado pelo consórcio atendia aos requisitos de habilitação.*

*Assim, entende-se que a irregularidade em comento apresenta cunho meramente formal, sendo suficiente dar ciência à Infraero dos fatos verificados com vistas a evitar ocorrências semelhantes.*

***4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS***

*a) Definição da relatoria*

*Cabe esclarecer, em atenção ao item 2.4 do anexo III do Memorando-Circular 12/2011*

*SEGECEX, que a relatoria do presente processo foi definida de acordo com a comunicação da presidência do TCU constante da ata 49 do Plenário deste Tribunal de Contas, datada de 18/11/2009.*

*Na ocasião, aprovou-se proposta de que os processos a constituir referentes à preparação e realização da Copa do Mundo de 2014 fossem presididos pelo Exmo. Sr. Ministro Valmir Campelo.*

*b) Verificação do item 9.11 do Acórdão 3011/2012-TCU-Plenário?*

*O item 9.11 do Acórdão 3011/2012-TCU-Plenário trouxe o seguinte texto: "determinar à Secob-1 e à Secob-4, com base no art. 157, caput, do Regimento Interno do TCU, que tomem as providências necessárias para a inclusão das obras portuárias e aeroportuárias inscritas na matriz de responsabilidades da Copa do Mundo de 2014 no Fiscobras 2013, priorizando os exames na crítica dos cronogramas físico-financeiros dos*

*empreendimentos e manifestando-se, conclusivamente, sobre viabilidade do término das obras anteriormente ao Mundial de Futebol;*

*Em cumprimento ao esposado no citado Acórdão, cabe a equipe auditora manifestação conclusiva sobre a viabilidade do término das obras de reforma e ampliação do Aeroporto Internacional Eduardo Gomes em Manaus/AM. Neste sentindo, prestam-se os esclarecimentos abaixo.*

*Durante visita à obra, a Infraero apresentou cronograma físico-financeiro atualizado, indicando que os serviços estavam de acordo com o estabelecido na última revisão, após a implantação da metodologia de gerenciamento de projetos com o auxílio da Fundação para o Desenvolvimento Tecnológico da Engenharia (FDTE).*

*Apesar de a obra estar, em tese, no prazo adequado, cabe fazer algumas observações. Os números apresentados referem-se ao cronograma financeiro, que contemplou o pagamento de materiais que foram postos em obra, faltando a sua instalação. Essa situação aponta que o andamento físico dos serviços está em percentual inferior ao financeiro, o que, eventualmente, poderia impactar o prazo final do empreendimento.*

*Outra questão importante refere-se à entrega parcial da área do embarque remoto internacional, o que ocasionará uma alteração significativa nas operações do aeroporto, para que possam ser concluídos os serviços de reforma no nível de embarque. Essa entrega está prevista para o final de junho. O percentual a ser executado até junho chegará a 70% do total previsto para a obra, ante um percentual de 57% alcançado em março/2013.*

*Além do percentual a ser executado mensalmente (aproximadamente R$ 15 milhões), há a necessidade de operacionalizar as novas áreas, o que demandaria um grande esforço, uma vez isso que envolve a instalação de equipamentos (esteiras, ar condicionado) e sistemas (informação de voo, som, controle de acesso).*

*Diante do exposto, não é possível emitir uma manifestação conclusiva acerca da viabilidade da conclusão dos serviços anteriormente à realização do Mundial de Futebol. Deste modo, em atenção ao disposto no item 9.11 do Acórdão 3011/2012 - TCU - Plenário, propõe-se que a SecobEdif fique autorizada a realizar as diligências e/ou inspeções julgadas necessárias para verificar, neste segundo semestre de 2013, a viabilidade de conclusão das obras antes da Copa do Mundo de 2014.*

***5 - CONCLUSÃO***

*Conforme descrito no corpo deste trabalho, a aplicação dos procedimentos de auditoria conduziu à detecção dos seguintes achados:*

*- superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado, como consequência da investigação da questão 2;*

*- superfaturamento decorrente de alteração da metodologia executiva, como consequência da investigação das questões 3 e 4;*

*- fiscalização deficiente ou omissa, como consequência da investigação da questão 2; e*

*- descumprimento de cláusulas contratuais, como consequência da investigação da questão 2.*

*Não foram detectadas irregularidades para as outras questões de auditoria inicialmente formuladas.*

*No que diz respeito aos achados que implicaram superfaturamento pode-se atestar que, em decorrência das próprias solicitações de esclarecimentos formuladas pela equipe de auditoria durante a fiscalização, as medidas corretivas já estão sendo tomadas.*

*Quanto aos itens pagos em decorrência de falhas da fiscalização (a saber: pagamento do serviço de pavimento de concreto e impermeabilização em quantitativos maiores que os executados e pagamento em duplicidade, em algumas áreas, do serviço de impermeabilização), a Infraero afirmou que as medições seriam readequadas aos quantitativos efetivamente executados e os valores pagos a maior seriam descontados das medições subsequentes. Assim, cabe determinar à Infraero que realize as correções necessárias e encaminhe ao TCU a comprovação das medidas adotadas para evitar danos ao erário.*

*Quanto aos itens de guindastes, a estatal informou que irá efetuar levantamento dos tipos e quantidades dos equipamentos utilizados, buscando evidências dessa utilização, a fim de ajustar os valores pagos aos custos dos serviços efetivamente realizados. Esta questão, se não solucionada, irá materializar dano ao erário, portanto, propõe-se, novamente, determinar à Infraero que realize as adequações e encaminhe ao Tribunal a comprovação das medidas adotadas para sanar o vício.*

*Ainda a respeito destes achados, verificou-se infração à legislação e jurisprudência do TCU pelo pagamento de materiais postos em obra. Entretanto, tendo em vista os atenuantes presentes no caso concreto, entende-se conveniente apenas dar ciência da irregularidade à estatal. Também considera-se importante emitir alerta a respeito da falha na fiscalização, tendo em vista a medição de pisos de granito e forro tipo colméia em*

*áreas que não os receberão. Embora os quantitativos objeto desta falha tenham sido abarcados pelo critério de pagamento do material posto em obra, a falha grosseira na fiscalização deve ser combatida.*

*Quanto aos achados de deficiência na fiscalização e descumprimento de cláusulas contratuais, não se vislumbram maiores desdobramentos. Uma vez que constituem falhas meramente formais e não apresentam potencialidade de causar prejuízo à administração, entende-se suficiente dar ciência das irregularidades à estatal, com vistas a evitar ocorrências semelhantes.*

*Por fim, faz-se remissão à análise da viabilidade de conclusão da obra antes da Copa do Mundo de 2014, em atendimento ao Acórdão 3011/2012-TCU-Plenário. Conforme exposto no item 'esclarecimentos adicionais', tendo em vista a magnitude dos serviços que restam serem executados, bem como o ritmo atual da obra, não é possível emitir manifestação conclusiva sobre o atendimento da meta, motivo pelo qual entende-se conveniente que SecobEdif fique autorizada a realizar as diligências e/ou inspeções julgadas necessárias para verificar, neste segundo semestre de 2013, a viabilidade de conclusão das obras antes da Copa do Mundo de 2014.*

***6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

***Proposta da equipe***

*Ante todo o exposto, propõe-se o encaminhamento dos autos ao gabinete do Exmo. Sr. Ministro Valmir Campelo, no sentido de:*

*a) determinar à Infraero, com fundamento no art. 157, caput, do Regimento Interno do TCU, que encaminhe ao Tribunal, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência da notificação, documentação comprobatória das medidas adotadas com vistas a:*

*a.1) compatibilizar os quantitativos medidos com os quantitativos efetivamente executados dos serviços de impermeabilização e de pavimento em concreto (itens 13.1.2.2 e 13.1.5.3 do orçamento, respectivamente);*

*a.2) elidir a irregularidade relativa ao pagamento dos serviços de guindastes (itens 1.2.1.5 e 1.2.1.6 do orçamento), alertando que a não elisão da irregularidade poderá ensejar a audiência dos responsáveis, conforme prevê o art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU;*

*b) dar ciência à Infraero das seguintes irregularidades verificadas na execução do Contrato 095-EG/2011/0025, firmado entre a Infraero e o Consórcio Encalso - Engevix - Kallas para execução das obras de reforma e ampliação do Aeroporto Internacional Eduardo Gomes:*

*b.1) pagamento de serviços não executados, tendo em vista a apropriação de valores relativos aos materiais granito e forro tipo colméia postos em obra, em contrariedade aos arts. 62 e 63, § 2º, inciso II, da Lei 4.320/1964, art. 65, inciso II, alínea c, da Lei 8.666/1993 e jurisprudência do TCU;*

*b.2) pagamento em duplicidade para o serviço de impermeabilização (item 13.1.2.2 do orçamento), em contrariedade aos arts. 62 e 63, § 2º, inciso II, da Lei 4.320/1964;*

*b.3) fiscalização deficiente ou omissa, em afronta ao art. 67, § 1º e 76 da Lei 8.666/1993, decorrente das seguintes constatações:*

*b.3.1) erros na conferência dos boletins de medição encaminhados pelo consórcio, a exemplo do cômputo de piso em granito e forro tipo colméia em ambientes cujo projeto não prevê a utilização destes materiais;*

*b.3.2) falha na conferência de armaduras de peça a ser concretada, falta de controle sobre peças prémoldadas, já pagas, que estão danificadas e necessitarão ser refeitas, não realização dos ensaios previstos em norma sobre a impermeabilização;*

*b.4) descumprimento de cláusulas contratuais, em afronta aos arts. 67 a 70 da Lei 8.666/1993, decorrente dos seguintes fatos:*

*b.4.1) ausência de conferência sobre o percentual de serviços subcontratados pelo consórcio construtor, bem como sobre a regularidade das empresas subcontratadas junto ao CREA;*

*b.4.2) falha no processo de substituição do profissional responsável pela obra;*

*c) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida, assim como do relatório e do voto que a fundamentarem, ao Ministério do Esporte, na qualidade de responsável pelo grupo executivo da Copa - Gecopa, para conhecimento do assunto tratado no item 4 deste relatório.*

*d) autorizar a SecobEdif, com base no art. 157, caput, do Regimento Interno do TCU, a realizar diligências e/ou inspeções julgadas necessárias para verificar, neste segundo semestre de 2013, a viabilidade de conclusão das obras antes da Copa do Mundo de 2014, de forma a dar cumprimento ao item 9.11 do Acórdão 3011/2012 - TCU - Plenário."*

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, levantamento de auditoria realizado pela SecobEdificação nas obras de reforma e ampliação do Terminal de Passageiros TPS-1 do Aeroporto de Manaus-AM, objeto incluído na matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de 2014.

38. Em preâmbulo, informo que o empreendimento já foi objeto de auditoria desta Corte, julgada por meio do Acórdão 2.084/2011-Plenário. Naquela assentada, este Tribunal deu conta de sobreavaliações nos quantitativos de aço e nos preços unitários das formas que, somados, repercutiam em um sobrepreço de mais de R$ 35 milhões no orçamento da obra. Também se apurou suposta restrição à competitividade do certame, em decorrência de impropriedades identificadas em algumas cláusulas do edital. Tais impropriedades foram imediatamente corrigidas pela Infraero, ainda na fase editalícia.

39. Posteriormente, no Acórdão 1.227/2012-Plenário, também de minha relatoria, já na fase contratual, apurou-se que o cronograma de desembolso estava incompatível com a execução física da obra. Verificou-se, ainda, a ausência de termo aditivo formalizando alterações das condições inicialmente pactuadas. Modificou-se a solução de projeto da estrutura do estacionamento e do tapume sem a respectiva formalização do aditamento. Os serviços executados verbalmente somam quase 13% do valor da obra.

40. No julgado, concluí que a conduta, naquele caso concreto, foi atenuada pela ausência de prejuízo ao erário, bem como pela clara disposição da Infraero em, novamente e prontamente, corrigir todo e qualquer desacerto identificado pelo TCU. Adverti, apenas, que a postura de aguardar o órgão de controle realizar seus achados, para só então corrigi-los, fosse um tanto cômoda. Naquele caso, até a quarta medição, mais de 25% dos serviços pagos estavam sem cobertura contratual.

41. Assim, sopesando o histórico das fiscalizações empreendidas no Aeroporto Eduardo Gomes, julguei que se devesse notificar a Infraero que a repetição das irregularidades identificadas poderá ensejar a apenação dos gestores, nos termos do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/92. Este *Plenum* acompanhou a proposta (item 9.2 do Acórdão 1.227/2012-Plenário).

42. Eis que na presente auditoria acusaram-se as seguintes irregularidades:

a) descompasso físico com a evolução financeira da obra, em parte, em face do pagamento de materiais sem a efetiva execução dos serviços;

b) antecipação de pagamentos;

c) liquidação e pagamento de serviços não executados;

d) deficiências nos procedimentos de fiscalização do contrato;

e) a modificação de metodologia executiva sem a respectiva alteração contratual nos serviços de guindastes;

f) ausência de controle da fiscalização dos limites para subcontratação estabelecidos no contrato; e

g) omissão quanto à verificação da capacidade técnica no novo responsável técnico da obra.

43. Antes mesmo do término do relatório, a Infraero, novamente, comprometeu-se em elidir tais falhas – o que deve ser objeto de determinação específica. Por outro lado, os achados demonstram, de novo, um distanciamento dos gestores quanto à devida obediência às suas obrigações e deveres contratuais. E não somente em decorrência de antecipações de pagamentos ou contratos verbais. A conclusão, de alguma forma, também é demonstrada pelo pagamento dos serviços de guindastes com metodologia distinta da respectiva composição de custos. Tal encargo foi pactuado mediante termo aditivo. Se fosse elaborada composição de custos que verdadeiramente refletisse a metodologia executiva do serviço, o preço daquele item diminuiria o valor da avença em mais de R$ 2 milhões.

44. Logo, além da execução e pagamento de serviços irregular, caracterizada pelo descumprimento aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64 – já repudiados no Acórdão 1.227/2013-Plenário – as novas impropriedades intuem um clima de elevada informalidade contratual.

45. Deste modo, discordando pontualmente da proposta da SecobEdificações, avalio que essas reincidências devem ser objeto de audiências específicas. Deve-se determinar à SecobEdificações, portanto, que examine a responsabilidade dos gestores da Infraero identificadas no âmbito do Contrato 095-EG/2011/0025. Posteriormente, há de se empreender as respectivas audiências, com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/93.

46. Em outra volta, em abordagem sobre questão importante relativa ao prazo para conclusão da obra, à entrega parcial da área do embarque remoto internacional ocasionará uma alteração significativa nas operações do aeroporto. Para que possam ser concluídos os serviços de reforma no nível de embarque, os percentuais mensais para concluir essa fração da obra envolveriam uma execução física mensal razoavelmente superior ao adimplido até o momento. Sem contar a necessidade de operacionalizar as novas áreas, um grande esforço a ser vencido, uma vez que a providência envolve a instalação de diversos equipamentos (esteiras e ar condicionado) e sistemas (informação de voo, som, controle de acesso, etc.).

47. Tal fato, aliado à identificação de um descompasso do cronograma físico com o financeiro, implicou na impossibilidade da unidade técnica se manifestar conclusivamente acerca da viabilidade de término tempestivo da obra para a Copa do Mundo de 2014. A informação deve ser noticiada ao Ministério do Esporte e demais órgãos responsáveis pelo acompanhamento dos gastos com a Copa do Mundo de 2014.

Além disso, julgo necessário, autorizar a SecobEdificações a realizar as inspeções e diligências necessárias para, neste segundo semestre de 2013, concluir acerca da viabilidade do término tempestivo das obras até o Mundial de Futebol.

Ante o exposto, Voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 1979/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC-007.432/2013-5
2. Grupo II, Classe de Assunto V – Relatório de Levantamento de Auditoria
3. Interessado: Congresso Nacional
4. Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SecobEdificações
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria realizado pela SecobEdificações nas obras de reforma e ampliação do Terminal de Passageiros TPS-1 do Aeroporto de Manaus-AM, empreendimento inscrito na matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de 2014.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Infraero, com base no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, no prazo de 30 (trinta) dias, a contar da ciência, encaminhe a este Tribunal a documentação comprobatória das medidas adotadas para a elisão das seguintes irregularidades constatadas na execução do Contrato 095-EG/2011/0025, tendente à execução de obras e serviços de engenharia para reforma, adequação e ampliação do Terminal de Passageiros 1 do Aeroporto Internacional Eduardo Gomes, em Manaus/AM:

9.1.1. disparidade dos quantitativos medidos e efetivamente executados nos serviços de impermeabilização e execução do pavimento em concreto (itens 13.1.2.2 e 13.1.5.3 do orçamento);

9.1.2. pagamento dos serviços de guindastes (itens 1.2.1.5 e 1.2.1.6 do orçamento);

9.2. determinar à SecobEdificações que:

9.2.1. avalie o adequando cumprimento do item 9.1 supra;

9.2.2. levando em conta o disposto no item 9.2 do Acórdão 1.227/2012-Plenário, examine a responsabilidade dos gestores da Infraero identificadas no âmbito do Contrato 095-EG/2011/0025, em razão da antecipação de pagamentos, pagamento por serviços não executados, descompasso físico da obra com relação aos desembolsos financeiros e execução de serviços de forma dissociada à especificação do encargo (aluguel de equipamentos), todos em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64;

9.2.3. cumprido o item 9.2.2 supra, com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/93, empreenda as audiências devidas;

9.3. autorizar à SecobEdificações, com base no art. 157, caput, do Regimento Interno do TCU, a realizar as diligências e inspeções necessárias para concluir acerca da viabilidade do término da obra anteriormente à Copa do Mundo de 2014;

9.4. notificar a Infraero, com base no art. 179, § 6º, do Regimento Interno do TCU, acerca das seguintes irregularidades constatadas no decorrer da auditoria:

9.4.1. falhas na fiscalização, decorrente de omissões na verificação das armaduras nos elementos contratuais da edificação;

9.4.2 descumprimento de cláusulas contratuais, como a verificação dos limites para subcontratações e a substituição do profissional responsável pela obra;

9.5. encaminhar cópia desta decisão, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam:

9.5.1. à Infraero;

9.5.2. ao Ministério do Esporte;

9.5.3. ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;

9.5.4. ao Presidente da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados; ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados; e ao Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal;

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1979-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

**GRUPO I - CLASSE V - Plenário**

**TC-012.119/2012-1**

**Natureza**: Relatório de Acompanhamento

**Entidade**: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)

**Interessado**: Tribunal de Contas da União (SecexEstataisRJ; SecobEdificações)

**Advogado constituído nos autos**: não há

**Sumário**: COPA DO MUNDO DE 2014. ACOMPANHAMENTO DA OPERAÇÃO DE CRÉDITO RELATIVA AO PROJETO DE REFORMA E ADEQUAÇÃO DO ESTÁDIO DO MARACANÃ, CELEBRADA ENTRE O BNDES E O ESTADO DO RIO DE JANEIRO. INDÍCIOS DE SOBREPREÇO. OITIVA. TERMO ADITIVO. CORREÇÃO DAS IRREGULARIDADES PELO

GOVERNO DO ESTADO DO RIO. OBRA CONCLUÍDA. APRESENTAÇÃO DE NOVAS ALTERAÇÕES NO PROJETO EXECUTIVO. AUSÊNCIA DE SOBREPREÇOS UNITÁRIOS. QUANTITATIVOS NÃO ANALISADOS. CONTROLE DO CONTRATO DA OBRA SOB A JURISDIÇÃO DA CORTE DE CONTAS LOCAL. COMUNICAÇÕES. PROVIDÊNCIAS INTERNAS. CONTINUIDADE DO ACOMPANHAMENTO, COM RELATÓRIO FINAL CONCLUSIVO. ARQUIVAMENTO.

**RELATÓRIO**

Cuidam os autos de relatório de acompanhamento realizado em face da determinação contida no Acórdão nº 2.298/2010-TCU-Plenário, com o objetivo de acompanhar a operação de crédito relativa ao projeto de reforma e adequação do Estádio Mário Filho, o Maracanã, a ser celebrada entre o BNDES e o Estado do Rio de Janeiro, e que se insere no esforço para realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

2. Reproduzo, com os ajustes na forma que entendo adequados, o relatório lavrado pela SecobEdificações, que contou com a anuência do corpo dirigente da unidade (peças 201 a 203):

*"O presente processo cuida de relatório de acompanhamento, realizado em face de determinação prevista no Acórdão 2.298/2010-TCU-Plenário, com o objetivo de acompanhar a operação de crédito relativa ao projeto de reforma e adequação do Estádio Jornalista Mário Filho – Maracanã. A operação foi celebrada entre o BNDES e o Estado do Rio de Janeiro e se insere no escopo de financiamento de obras para realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014.*

*2. No contrato de empréstimo pactuado, o BNDES participa com R$ 400 milhões para a reforma do estádio. O restante provirá de recursos do tesouro estadual do Rio de Janeiro, inclusive os acréscimos ocasionados por aditivos ao contrato da obra. No que se refere a esse contrato de execução do empreendimento, firmado entre o Governo do Estado e o consórcio formado pelas empresas Odebrecht e Andrade Gutierrez (após a saída da construtora Delta), o valor inicialmente ajustado foi de R$ 705 milhões, mas atualmente se encontra em R$ 1,05 bilhão, após o 10º Termo Aditivo.*

*3. A Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ) tem verificado a regularidade dos procedimentos de concessão dos financiamentos a cargo do BNDES, referentes às obras da Copa de 2014, autuando, a cada exercício, um processo individualizado de relatório de acompanhamento para cada operação de crédito.*

*4. O acompanhamento atinente ao exercício de 2011, julgado por meio do Acórdão 2.333/2011-Plenário (TC 015.231/2011-9), deliberou sobre a adequabilidade do orçamento da obra até aquele momento. Com a avaliação do projeto executivo apresentado pelo Governo do Rio, o TCU julgou ser possível a continuidade dos desembolsos por parte do BNDES, considerando o preço de R$ 859,5 milhões para a obra coerente com o nível de desenvolvimento do projeto até então.*

*5. Após o exame do relatório de acompanhamento para o exercício de 2012, o Exmo. Ministro-Relator Valmir Campelo verificou em seu voto (peça 40) que, com a modificação do projeto e a celebração de aditivos contratuais acima do valor disposto no Acórdão 2.333/2011-Plenário, seria imprescindível a reanálise dessas peças. Com efeito, o Plenário deste Tribunal de Contas proferiu o Acórdão 574/2013 (peça 41) com o seguinte teor:*

*9.1. determinar à Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ), com base no art. 157, caput c/c art. 241 e 242 do Regimento Interno do TCU, que prossiga, em 2013, no acompanhamento das ações realizadas pelo BNDES para financiamento do Estádio Maracanã, apresentando, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a contar da ciência, com o auxílio da Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação (SecobEdificação), avaliação conclusiva a respeito da aderência dos preços contratados nos aditivos pactuados após a prolação do Acórdão 2.333/2011-Plenário, com relação aos valores de mercado.*

*6. A mais, o Pleno autorizou a realização de inspeções e diligências que se fizerem necessárias para o cumprimento da determinação.*

*7. Por conseguinte, o objetivo deste parecer é suprir a demanda gerada pelo referido Acórdão, com uma avaliação atual dos preços do Contrato 101/2010, após os aditivos modificadores do orçamento, para monitorar a operação de crédito do BNDES.*

***HISTÓRICO PROCESSUAL***

*8. A obra de reforma e adequação do Estádio do Maracanã foi licitada em junho de 2010. O Consórcio Maracanã Rio 2014, formado inicialmente pelas empresas Andrade Gutierrez, Odebrecht e Delta, sagrou-se vencedor do certame, com uma oferta de R$ 705 milhões, valor 2,14% abaixo do montante definido no orçamento base da licitação. Em agosto de 2010 foi assinado o Contrato 101/2010, sob o regime de empreitada por preço unitário.*

*9. Por meio do Acórdão 267/2011-Plenário, no âmbito do TC 028.114/2010-8, esta Corte de Contas identificou pendências em relação ao estudo de viabilidade econômica do empreendimento, bem como em relação à descrição dos projetos de intervenção no entorno do Estádio. Os projetos apresentados não atendiam ao o nível de detalhamento necessário para a verificação da aderência do preço acordado aos patamares de mercado, ou à apreciação da suficiência dos prazos necessários à conclusão da obra.*

*10. Em face disso, o Governo do Estado do Rio de Janeiro ultimou esforços para, no transcorrer dos meses de maio a julho de 2011, entregar ao Tribunal o novo projeto executivo da obra. Naquela oportunidade, o valor da empreitada foi reavaliado em R$ 956,8 milhões. O Governo Estadual alegou que o aumento seria devido à modificação no projeto da cobertura do estádio. Como consequência da deterioração das estruturas então existentes, seria necessário demoli-las. O preço da obra, por consequência, seria majorado em mais de R$ 251 milhões.*

*11. De posse da documentação técnica correspondente ao projeto executivo, a equipe da SecobEdificação, em trabalho conjunto com técnicos da Controladoria Geral da União (CGU), empreendeu extensa avaliação dos dados apresentados.*

*12. No primeiro estágio da avaliação realizada, encontrou-se um possível sobrepreço de R$ 163,4 milhões no orçamento da obra. Nessa etapa, o Governo do Estado já reconheceu a necessidade de corrigir mais de R$ 24 milhões.*

*13. Passadas diversas análise e reuniões técnicas para dirimir dúvidas e esclarecer as nuanças executivas de cada serviço questionado (peças 69 a 73, TC 015.231/2011-9), foi apresentado um novo orçamento pelo Governo do Rio, no valor de R$ 859.472.464,51. A nova peça orçamentária, de modo prático, repercutiu em uma economia aos cofres públicos superior a R$ 97 milhões.*

*14. Nesse contexto, o Plenário do TCU emitiu o Acórdão 2.333/2011, dando ciência ao BNDES e ao Governo do Estado do Rio de Janeiro que:*

*9.1.1. após o exame do projeto executivo do empreendimento e de seu respectivo orçamento, encaminhado ao Tribunal por meio do Ofício SSE/nº 3119/2011 – Seobras, no valor de R$ 859.472.464,51, não existem, até o momento, óbices por parte deste Corte de Contas ao regular repasse de recursos às obras de reforma e adequação do Estádio Mário Filho (Maracanã), nos termos pactuados no contrato de empréstimo firmado entre o Banco e o Governo do Estado do Rio de Janeiro;*

*15. Passada essa etapa processual, a SecexEstataisRJ autuou o presente processo de acompanhamento para averiguar a regularidade da concessão do crédito e a manutenção das diretrizes do Acórdão 2.333/2011-TCU-Plenário. Em seu relatório à peça 33, verificou as diversas informações sobre o andamento contratual, sobretudo atinentes à fiscalização da obra efetuada por empresa de consultoria técnica contratada, concluindo não haver impedimentos para a continuidade do financiamento.*

*16. Não obstante, no julgamento do relatório da Unidade Técnica, o Plenário do Tribunal entendeu ser necessária nova avaliação da aderência dos preços contratados nos aditivos subsequentes, determinando à SecexEstataisRJ, com auxílio da SecobEdificação, a elaboração desse trabalho.*

*17. Registra-se que a execução do Contrato 101/2010 ainda não foi concluída. O último boletim de medição entregue a esta Corte (n. 38), relativo ao mês de 4/2013, registra um saldo contratual remanescente de R$ 67,9 milhões. Ainda, notícias veiculadas na imprensa informam que a obra, suspensa por causa da Copa das Confederações de Futebol, se estenderá até meados do mês de agosto/2013, para ajustes finais.*

***ESCOPO DO PARECER***

*18. Considerando a decisão emanada pela Corte mediante o Acórdão 574/2013-Plenário, a SecobEdificação procedeu a elaboração do presente parecer técnico.*

*19. Importa registrar, contudo, que a atuação do TCU sobre as obras de reforma e adequação do Estádio Mário Filho ocorre basicamente Poe meio da fiscalização efetuada pela SecexEstataisRJ sobre o BNDES, para verificar a regularidade do procedimento de concessão de financiamento ao Estado do Rio de Janeiro, responsável pela execução das obras.*

*20. Por se tratarem de recursos financeiros estaduais, o controle sobre a regularidade de sua efetiva aplicação está sob a jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ). O TCE/RJ, por sinal, vem desenvolvendo ações de fiscalização contínua nas obras, de acordo com informações noticiadas nestes autos (peça 39, p. 11).*

*21. Nesse sentido, ao Tribunal de Contas da União cumpre atuar pautado pelo que seria exigível do BNDES na avaliação dos riscos para o financiamento com recursos federais, sempre em estrita colaboração com a Corte de Contas Estadual. Esta sim é a quem constitucionalmente compete fiscalizar a correta aplicação dos recursos do empréstimo, particularmente no que tange às questões afetas ao andamento da execução contratual da obra, conforme já ressaltado nos julgados anteriores do TCU (Decisões Plenárias 306/1998, 737/1998, 1.007/2000, 208/2001, 1.125/2002, 1.527/2006 e 641/2010).*

*22. Por conseguinte, o escopo desta avaliação será verificar a regularidade dos preços introduzidos no contrato da obra pelos aditamentos celebrados posteriormente ao Acórdão 2.333/2011-TCU-Plenário. Frisa-se, todavia, que o exame se aterá aos preços avençados. O controle sobre os quantitativos efetivamente executados demandaria um acompanhamento concomitante in loco, sobretudo por a obra envolver uma reforma com recuperação de estruturas, na qual os serviços executados nem sempre de igualam com os prescritos no projeto. Esse controle ainda se distancia dos objetivos desta avaliação e conflita com a atuação do TCE/RJ.*

***EXAME TÉCNICO***

***I. Recopa***

*23. Inicialmente, cabe tecer algumas considerações acerca da Lei 12.350/2010, que dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e institui o Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol (Recopa).*

*24. Com a edição do referido dispositivo, as obras habilitadas no regime especial podem se beneficiar com a isenção dos seguintes tributos federais: Imposto de Importação (II); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Contribuição para o PIS/PASEP; e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS).*

*25. O Estado do Rio de Janeiro foi habilitado no Recopa em 17/1/2012, o que lhe permitiu aplicar o benefício da redução de BDI decorrente da supressão de PIS e COFINS da fatura dos serviços. Já as empresas consorciadas foram habilitadas no regime somente nos dias 24/4 e 22/5/2012. A partir daí os preços unitários do contrato também foram desonerados dos demais tributos abarcados pelo Recopa.*

*26. A planilha contratual desonerada foi elaborada por empresa contratada pelo Governo Estadual para esse fim (peças 19 e 20). Atualmente, considerando os valores do contrato após o 10º aditivo, o impacto da desoneração calculado pelas partes contratantes foi de R$ 116,1 milhões. O valor corresponde a exatos 10% do total do contrato sem as desonerações (R$ 1.166.106.029,30).*

*27. Em instrução pretérita da SecobEdificação (peça 74, TC 015.231/2011-9), elaborou-se uma estimativa de quanto a aplicação da Lei 12.350/2010 poderia desonerar o custo das obras no Estádio do Maracanã, considerando a totalidade dos tributos contemplados. À época, com o orçamento de referência no valor de R$ 859,5 milhões, estimou-se uma redução aproximada de R$ 171 milhões, o que representaria 19,9% daquele valor total.*

*28. Consoante determinação contida no Acórdão 2.333/2011-TCU-Plenário (item 9.2), foi autuado no TCU processo específico para verificar a conformidade do montante estipulado contratualmente para as isenções tributárias do Recopa nas obras de construção, reforma e ampliação dos estádios para a Copa de 2014 financiadas pelo BNDES (TC 003.464/2013-0). Destarte, não se abordará o mérito desses valores nos presentes autos.*

*29. Cabe lembrar, todavia, que eventual encaminhamento que modifique o valor das isenções tributárias, no âmbito do TC 003.464/2013-0, pode ainda demandar alteração no valor do Contrato 101/2010.*

***II. Aditivos ao Contrato 101/2010***

*30. Ao longo da execução do Contrato 101/2010 foram celebrados dez aditivos à avença. Em cinco deles ocorreram modificações na planilha orçamentária – chamadas de "reratificações" pelas partes contratantes. O 1º aditivo, inclusive, cuida da 1ª reratificação. Nele, apesar de não haver modificação do valor contratual, ocorreram modificações no orçamento. A tabela a seguir apresenta um resumo de todos esses aditamentos.*

***Tabela 1: Aditivos ao Contrato 101/2010***

| *Nº* | *Data de* | *Valor do* | *Valor do* | *Objeto* |
|---|---|---|---|---|

| | *Assinatura* | *Aditivo (R$)* | *Contrato (R$)* | |
|---|---|---|---|---|
| *1º* | *31/3/2011* | *-* | *705.589.143,73* | *Alteração da planilha de quantidades e preços, com redução e acréscimo de itens, sem alteração de valor. Apresentação do novo cronograma físico-financeiro do Contrato.* |
| *2º* | *9/8/2011* | *-* | *705.589.143,73* | *Compromisso das partes de promoverem, oportunamente a repactuação contratual decorrente das isenções tributárias previstas no Recopa.* |
| *3º* | *31/10/2011* | *79.298.108,29* | *784.887.252,01* | *Alteração da planilha de quantidades e preços com redução e acréscimo de itens e inclusão de itens novos, observando as diretrizes do Acórdão 2.333/2011-TCU-Plenário. Ficou pactuada nova data para a conclusão da obra: 28/02/2013. (peça 5)* |
| *4º* | *7/12/2011* | *-* | *784.887.252,01* | *Formalização da Planilha Estimativa de Desoneração desenvolvida com base nas isenções abarcadas pelo Recopa, gerando compromisso de futura repactuação do valor do Contrato n. 101/2010, com vistas à incorporar os benefícios fiscais concedidos a partir do momento em que fosse habilitado ao Recopa o Consórcio Maracanã Rio 2014, o que não havia ocorrido até a data de celebração do 4º TA. (peça 6)* |
| *5º* | *4/6/2012* | *-* | *784.887.252,01* | *Alteração da Composição do Consórcio Maracanã Rio 2014 para o Contrato n.101/2010, com a saída da empresa Delta, restando as empresas Odebrecht Serviços de Engenharia e Construção S.A. (empresa líder) e a Construtora Andrade Gutierrez S.A. (peça 7)* |
| *6º* | *9/7/2012* | *55.028.390,76* | *839.915.642,77* | *Adequação de quantidades e serviços da planilha contratual, com alteração de valor, e apresentação de nova planilha de serviços ao Contrato nº 101/2010, bem como a redução de valor do BDI em decorrência das isenções tributárias prevista no Recopa. (peça 8)* |
| *7º* | *23/10/2012* | *-* | *839.915.642,77* | *Definição de como se dará a inclusão de eventuais itens não previstos e os acréscimos de quantidades de serviços da obra. De acordo com a redação do aditivo, os critérios devem ser com base em custos e composições apropriadas no catálogo de referência da EMOP, SCO-Rio, SBC, Pini, Sinapi ou, na falta destes, com a adoção do menor preço resultante de três cotações obtidas no mercado. (peça 14)* |
| *8º* | *8/11/2012* | *19.526.780,71* | *859.442.423,49* | *Adequação de quantidades e serviços da planilha contratual, com alteração de valor, e apresentação de nova planilha de serviços já desonerados. (peça 15)* |
| *9º* | *28/2/2013* | *-* | *859.442.423,49* | *Prorrogação do prazo de vigência do contrato por 60 dias, com término para o dia 25/5/2013.* |
| *10º* | *3/5/2013* | *190.557.408,13* | *1.049.999.831,62* | *Adequação de quantidades e serviços da planilha contratual, com alteração de valor e apresentação de nova planilha de serviços, já desonerados. (peça 15)* |

*31. O estudo anterior do TCU sobre os preços contratuais, no âmbito do Acórdão 2.333/2011-Plenário, se deu no período anterior ao 3º aditamento, de 10/2011. Apesar de o orçamento do projeto executivo apresentado à Corte prescrever o preço total de R$ 859.472.464,51, essa planilha não foi, de imediato, aplicada ao contrato, como se pode verificar nos valores aditados. No decorrer da execução da obra, com novos ajustes ao projeto, as alterações foram sendo introduzidas na planilha contratual.*

*32. Ao final, verifica-se que aquele projeto executivo avaliado por este Tribunal ainda não era definitivo, já que o preço da obra extrapolou os valores lá previstos.*

*33. Dentre os documentos que compõem o 10ª termo aditivo, a Secretaria de Estado de Obras do Rio de Janeiro (Seobras/RJ) apresenta um memorial de justificativas, no qual compila os principais acontecimentos*

*causadores das alterações contratuais (peça 55, p. 73-81). Com as informações do documento, fica claro que o principal motivador das mudanças no objeto é a fragilidade dos projetos, sobretudo do projeto básico inicial. Apesar disso, essa situação já foi amplamente criticada no TC-028.114/2010-8 (Relatório de Acompanhamento autuado em 2010) e não será alvo de exame neste momento.*

*34. Com o advento do projeto executivo, elaborado pelo consórcio vencedor, verificou-se que diversas das soluções incluídas no projeto básico não se ajustavam às necessidades de prazo, quantidade e qualidade necessárias para a consecução da obra e para ao atendimento de exigências da Federação Internacional de Futebol - FIFA e da certificação ambiental de sustentabilidade LEED - Leadership in Energy and Environmental Design.*

*35. Considerando essas circunstâncias, a Seobras/RJ enumerou as principais alterações promovidas nos aditivos contratuais, a saber (peça 55, p. 74-75):*

*a) a necessidade de aumento nos quantitativos de recuperação estrutural, com aplicação de metodologias diferenciadas;*

*b) a substituição da cobertura existente, com demolição da marquise de concreto armado e ampliação da área com membrana tensionada;*

*c) os novos cadernos de encargos emitidos pela FIFA; e*

*d) a incorporação de exigências para a certificação LEED, não previstas no projeto básico.*

*36. Como decorrência dessas questões, a Seobras/RJ justificou que as modificações do objeto, aliadas a outras ocorrências supervenientes, ensejaram atraso no cronograma da obra. Tendo em vista a necessidade de conclusão do Estádio para a Copa das Confederações de Futebol, em junho de 2013, a Secretaria alegou que foram necessárias outras intervenções para garantir o seu término dentro do prazo requerido. Destarte, enumerou as seguintes consequências (peça 55, p. 76-77):*

*a) a necessidade de mobilização de mão de obra adicional para os novos trabalhos de recuperação estrutural;*

*b) a execução concomitante de atividades devido à necessidade de acelerar o cronograma da obra; e*

*c) a modificação da metodologia executiva das estruturas das arquibancadas, trocando-a de concreto armado moldado no local para estrutura metálica.*

*37. Com efeito, após todas essas modificações, ao final do 10º Termo Aditivo, o valor do contrato para a reforma do Estádio Maracanã ficou definido em R$ 1.049.999.831,62. Neste valor ainda estão descontados os efeitos da desoneração fiscal de impostos federais referentes ao Recopa, que foram calculados pelas partes contratantes em R$ 116.106.197,68. Quer dizer, caso não fossem aplicados os incentivos tributários, o valor atual da obra seria de R$ 1.166.106.029,30.*

*38. Ao se comparar o chamado valor onerado com o orçamento inicial da contratação, de R$ 705.589.143,72, que também não contava com isenções fiscais, o resultado líquido das alterações ao contrato (acréscimos e decréscimos compensados) somam 65,3%. O significativo percentual já extrapola o limite permitido pelo art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993, de 50% para reformas.*

*39. Registra-se que essa conta é uma estimativa simplificada do percentual de alterações admissível pela lei de Licitação, uma vez que a jurisprudência dominante deste Tribunal oferece metodologia mais complexa e rigorosa. Nesse caso, deveria ser efetuado o cômputo em separado para acréscimos e supressões, sem qualquer tipo de compensação entre eles, o que implicaria um percentual ainda maior dos acréscimos (exemplos nos Acórdãos 2.048/2008, 1.981/2009, 749/2010, 2.530/2011, e 906/2012, todos do Plenário).*

*40. Registra-se que compete ao TCE/RJ apurar as eventuais responsabilidades pelas falhas no planejamento original, que implicaram nos aditamentos ao contrato.*

*41. A despeito disso, para as análises que serão desenvolvidas neste parecer, serão efetuadas comparações somente com base no orçamento analisado e ratificado pelo TCU por ocasião do 2.333/2011-Plenário – no valor total de R$ 859.472.464,51. Ressalta-se que esse orçamento também não contemplava qualquer desoneração por incentivos fiscais.*

*42. Essa metodologia de trabalho será adotada justamente em função da precariedade do orçamento inicial da contratação, que se baseava em projeto ainda em desenvolvimento. O Exmo. Ministro-Relator Valmir Campelo inclusive ressaltou esse problema em seu voto condutor do Acórdão 2.333/2011- TCU-Plenário:*

*3. Como expus no relatório precedente, no Acórdão 267/2011-Plenário, esta Corte já havia identificado a existência de pendências no projeto básico da obra. Na oportunidade, constatou-se que aquelas peças não detinham o detalhamento necessário para subsidiar o valor contratado e tampouco a viabilidade do prazo estipulado para o término do empreendimento.*

*(...)*

*5. Em face disso, o Governo do Estado do Rio de Janeiro ultimou esforços para, no transcorrer dos meses entre maio e julho, entregar ao Tribunal o novo projeto executivo da obra.*

*43. Com essas premissas, elaborou-se a tabela a seguir, comparando o orçamento inicial ratificado por esta Corte de Contas com os valores finais, pós 10º aditivo. O quadro apresenta os principais grupos de serviços do orçamento da obra.*

***Tabela 2: Valores dos grupos de serviços do Contrato 101/2010 (data-base 12/2009).***

| ORÇAMENTO | DESCRIÇÃO | PREÇO INICIAL (onerado) | PREÇO FINAL (onerado) | VARIAÇÃO |
|---|---|---|---|---|
| | **TOTAL** | **R$ 859.472.464,51** | **R$ 1.166.106.029,30** | **35,7%** |
| 8400.001/11 | DEMAIS SERVIÇOS | R$ 746.771.161,59 | R$ 863.556.724,80 | 15,6% |
| 8400.002/11 | ADMINISTRAÇÃO LOCAL | R$ 33.156.148,90 | R$ 30.237.148,23 | -8,8% |
| 8400.003/11 | CENTRAL DE PRÉ-MOLDADO | R$ 12.452.365,90 | R$ 7.059.814,30 | -43,3% |
| 8400.004/11 | RECUPERAÇÃO ESTRUTURAL | R$ 27.655.581,27 | R$ 139.723.660,21 | **405,2%** |
| 8400.005/11 | DEMOLIÇÃO DE MARQUISE | R$ 14.528.796,55 | R$ 16.170.975,87 | 11,3% |
| 8400.006/11 | MOBILIÁRIO | R$ 24.908.410,30 | R$ 25.711.222,74 | 3,2% |
| 8400.007/11 | ESTRUTURA METÁLICA | - | **R$ 83.646.483,14** | - |
| | **TOTAL DESONERADO** | | **R$ 1.049.999.831,62** | |
| | **DESONERAÇÃO TOTAL** | | **R$ 116.106.197,68** | **10,0%** |

*44. É simples notar que os serviços de recuperação da estrutura de concreto armado do anel externo do Estádio foram os que sofreram maior incremento (de 405%), o que condiz com as justificativas apresentada pela Seobras/RJ. Outro grupo de serviços que causou impacto no orçamento foi a inclusão das estruturas metálicas para as arquibancadas (de R$ 83,7 milhões), em substituição a estruturas de concreto armado. Na comparação entre os valores globais, o preço da obra sofreu incremento de 35,7%, desde a última análise do TCU.*

***III. Curva ABC e análise de preços***

*45. Para verificar a aderência dos preços finais do Contrato 101/2010 às referências de mercado, elaborou-se uma nova curva ABC do orçamento pós 10º Aditivo. Para possibilitar a comparação com a análise precedente, os conjuntos de serviços 8400.002/11, 8400.003/11, 8400.004/11, 8400.005/11, 8400.006/11 e 8400.007/11 (discriminados na tabela anterior) foram mantidos agrupados na curva.*

*46. Os critérios gerais de análise de análise dos preços também foram mantidos, sendo eles:*

*a) data-base dos preços no mês de 12/2009;*

*b) BDI paradigma de 16%, idêntico ao discriminado no contrato da obra;*

*c) custos referenciais do Sinapi e, subsidiariamente, de outros sistemas referenciais de preços como o SCO-Rio (Secretaria Municipal de Obras do Rio de Janeiro) e Orse (Sistema de Orçamento de Sergipe);*

*d) encargos sociais referenciais do Sinapi, de 123,7%.*

*47. Ressalta-se novamente que o exame se restringiu aos custos dos insumos, não sendo avaliadas produtividades e quantitativos. Eventuais discrepâncias atinentes às quantidades dos serviços foram relatadas, com o objetivo de que sejam oportunamente verificadas pelos órgãos competentes em especial o TCE/RJ.*

*48. Na comparação com a curva ABC inicialmente elaborada pelo TCU, verifica-se que surgiram novos serviços de duas origens: (i) serviços incluídos no contrato; e (ii) serviços que já existiam no orçamento, mas que tiveram suas quantidades elevadas. A análise dos preços desses itens é demonstrada adiante nesta instrução. Do mesmo modo, todas as composições de preços unitários de referência, assim como o detalhamento dos cálculos efetuados, estão apresentadas no Anexo 1 deste trabalho.*

*49. Para os serviços que já haviam sido objeto de exame nas análises anteriores, foram mantidos os preços paradigma.*

*50. Um ponto relevante que se observa na nova curva ABC é que não houve modificação nos preços unitários dos serviços verificados à época do Acórdão 2.333/2011-TCU-Plenário. Nesses serviços, os acréscimos ocorridos foram somente de quantidades.*

*51. A planilha com a curva ABC foi incluída no Anexo 2 desta instrução. Nas avaliações de preços lá descritas, foi analisada uma amostra de 78% dos preços contratuais, não sendo identificado sobrepreço na soma desses serviços.*

*52. Em alguns serviços, foram identificados indícios de preços acima das referências de mercado, todavia, a compensação com outros que apresentaram desconto resultou em um valor final que não indica haver excesso no preço global. Eventuais incrementos futuros em serviços com sobrepreço unitário devem ser acompanhados pelas entidades fiscalizadoras competentes, mediante estudos para manutenção do equilíbrio financeiro contratual.*

*53. Por consequência, considerando o escopo desta avaliação, não se identificaram óbices para que o BNDES prossiga regularmente com o contrato de financiamento das obras no Estádio Mário Filho. Na sequência, são apresentados os detalhes das análises empreendidas com vistas à colaborar com os trabalhos de acompanhamento do TCE/RJ.*

***IV. Principais serviços novos***

*54. Com a elaboração da nova curva ABC, três serviços que não constavam do orçamento inicial analisado pelo TCU surgiram na amostra, sendo eles: (i) limpeza da obra; (ii) piso monolítico; e (iii) locação de plataforma telescópica. Além deles, foi incluído o grupo de serviços de estrutura metálica das arquibancadas. A Tabela 3, a seguir, apresenta as quantidades e preços desses serviços, assim como os preços de referência definidos.*

*55. Somando-se todos eles, também não é encontrado sobrepreço global, sobretudo em decorrência do desconto observado no orçamento da estrutura metálica. Adiante, será detalhada a análise de cada um deles. Relembra-se que não foram apreciadas as quantidades, objeto apenas de observações pontuais a fim de que possam ser melhor investigadas pelos órgãos responsáveis pela gestão da execução da obra, por meio de inspeções in loco.*

***Tabela 3: Novos serviços relevantes no Contrato 101/2010.***

| CÓDIGO | DESCRIÇÃO | UNID | QUANT. FINAL | CUSTO UNIT. ONERADO | PREÇO TOT. FINAL | CUSTOS REF. | PREÇO TOTAL REF. | DIFERENÇA |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **8400.004/11** | **ESTRUTURA METÁLICA** | | | | **83.646.483,14** | | **95.964.933,45** | **-12.318.450,31** |
| 05.001.595-6 | EQUIPE / EQUIPAMENTO PARA LIMPEZA DA OBRA | UnX Mês | 337,48 | 32.831,95 | 12.852.946,72 | 32.182,52 | 12.598.709,95 | 254.236,78 |
| 13.385.063-6 | PISO MONOLITICO (FLAKES), ALTA RESIST. ABRASAO, ACAB. FOSCO, ANTIDERRAPANTE, ESP=3 MM, FLOCOS 1/8", 02 CAMADAS VERNIZ POLIASPATICOS, INCL. PREP. E TRAT. JUNTAS E RALOS.C.PROJ. | $M^2$ | 56.676,00 | 152,52 | 10.027.299,28 | 152,52 | 10.027.299,28 | - |
| 19.004.226-6 | LOCACAO DE PLATAFORMA TELESCOPICA COM ALTURA DE TRABALHO ACIMA DE 25M,INCL. MOBILIZACAO/DESMOBILIZACAO, OPERADOR DE MAQUINA E MANUTENCAO. | UnX Mês | 177,64 | 28.367,47 | 5.845.468,95 | 18.607,95 | 3.834.399,25 | 2.011.069,70 |
| | **SUBTOTAL** | | | | **112.372.198,09** | | **122.425.341,93** | **-10.053.143,83** |

*IV.1. <u>Estrutura Metálica</u>*

*56. O orçamento das estruturas metálicas (8400.007/11) representa o item novo de maior peso no orçamento da obra, com R$ 83.646.483,14. Esse grupo da planilha é composto por cinco serviços, dentre os quais o de Fabricação, Fornecimento e Montagem da Estrutura (código 11.016.228-6) se destaca, representado 97,1% desse valor total.*

*57. Com efeito, para a presente análise expedita foi avaliado somente o preço desse item de maior materialidade. Para obtenção do preço de referência, foi mantida a composição de projeto da Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro – Emop, adaptando-a com custos insumos do Sinapi e da SCO-Rio. Ademais, para o fornecimento da estrutura foi considerada a proposta comercial da empresa Engemetal (ás peças 53 e 107), que apresenta o menor valor dentre as cotações realizadas pela Emop. Como resultado obteve-se o custo unitário de R$ 16,32/kg, maior que os R$ 14,19/kg previstos no contrato.*

*58. Em função disso, devido ao elevado quantitativo de 4.940.651,00 kg de aço, somente esse serviço acrescenta um desconto de mais de R$ 12,3 milhões no orçamento. Dessa maneira, pelo vulto do valor, o sobrepreço encontrado em diversos outros serviços foi compensado por esse item. Cabe esclarecer que a presente análise não considera o esperado desconto em função dos efeitos escala e barganha, podendo ser admitida como conservadora.*

*IV.2. <u>Limpeza da obra</u>*

*59. Para verificar o preço do serviço 05.001.595-6 - Limpeza da obra nos padrões exigidos pela fiscalização - foi mantida a composição de custos do projeto, adaptando-a com custos do Sinapi e do SCO-Rio. O preço de referência obtido foi de R$ 32.182,52 por unidade por mês, ocasionando um sobrepreço no item de R$ 254.236,78.*

*60. Não ficou esclarecido quais seriam os padrões exigidos pela fiscalização, apesar disso, o que chama atenção para o serviço é o quantitativo contratual, de 337,48 unidades por mês. Considerando o tempo de execução da obra, de 34 meses e assumindo que o serviço de limpeza foi distribuído de maneira uniforme durante todos esses meses, o quantitativo equivale a dez equipes de limpeza simultaneamente durante toda a obra.*

*61. Ainda, cada equipe é composta por 16 serventes, além de um feitor. Com efeito, o quantitativo significa que havia cerca de 160 serventes somente para limpeza da obra durante toda a construção. O valor é significativo, todavia há que se sopesar o porte da obra.*

*62. Neste trabalho não será avaliado o mérito dessas quantidades, haja vista a falta de elementos suficientes no projeto para tal avaliação, e ainda a competência do Tribunal de Contas Estadual para o controle da gestão da execução, por meio de inspeções periódicas na obra.*

*IV.3. <u>Piso Monolítico</u>*

*63. O serviço em questão não é encontrado nos principais sistemas de referência de preços da Administração Pública Federal. Por esse motivo, a Seobras/RJ efetuou três cotações de preços no mercado. Obteve os preços unitários de R$ 152,52, R$ 155,59 e R$ 203,91, por m$^2$. Assim, para incluir no orçamento da obra selecionou o menor dos valores. Avalia-se que o procedimento foi adequado, por isso manteve-se o preço contratual na presente análise.*

*IV.4. <u>Locação de Plataforma Telescópica</u>*

*64. Para o serviço 19.004.226-6, foi elaborada nova composição de custo com base em insumos da SCO-Rio. Assim, foi considerado o equipamento de guindaste com lança telescópica com capacidade de 30 t e altura máxima de trabalho de 31,5 m, o que atende à especificação da obra, que exige ser maior que 25,0 m. Nesses termos, obteve-se um sobrepreço total do item de R$ 2.011.069,70, conforme cálculos à Tabela 3.*

*65. Novamente, alerta-se para o quantitativo prescrito para o serviço. Levando-se em conta os 34 meses de execução, a quantidade equivale a aproximadas cinco plataformas simultaneamente em uso durante toda a construção. A razoabilidade desse valor poderá ser avaliada pelas instâncias competentes por meio de relatórios fotográficos, filmagens panorâmicas, diários de obra, contratos de locação e outras documentações pertinentes.*

***Figura 1: Imagem ilustrativa com exemplo de lança telescópica (fonte www.logismarket.pt).***

***V. Serviços com maiores acréscimos***

*66. Dentre os serviços presentes na amostra da curva ABC, os discriminados na tabela adiante são os que sofreram maiores acréscimos. Esses itens já existiam no orçamento inicial, porém em quantidades menores. Os serviços destacados na Tabela 4 já constavam da curva ABC analisada inicialmente pelo TCU. Os demais surgiram na amostra com o incremento de seus valores.*

*67. Dentre esses itens, os que se destacam com maiores acréscimos são:*

*a) 04.005.165-0 - Transporte de material de qualquer natureza, aumento de 12.792%;*

*b) 05.008.051-6 - Locação de plataforma pantográfica, aumento de 3.333%; e*

*c) 11.050.001-1 - Aluguel de escoramento tubular, aumento de 1.304%.*

*68. Frisa-se que não foi examinada a pertinência desses quantitativos. Quer dizer, os valores requerem atenção das instâncias fiscalizadoras competentes, por meio de inspeções e relatórios que indiquem a efetiva necessidade e execução em campo. Dessa forma, a avaliação dos preços desses serviços está detalhada a seguir.*

***Tabela 4: Serviços com maiores acréscimos no Contrato 101/2010.***

| CÓDIGO | DESCRIÇÃO | Un. | QUANT. FINAL | CUSTO UNIT. ONERADO | PREÇO TOT. FINAL | AUME-NTO (%) | CUSTOS REF. | PREÇO TOT. REF. | SOBRE / SUBPREÇO |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **8400.004/11** | **RECUPERAÇÃO ESTRUTURAL** | - | - | - | **139.723.660,21** | **405,2%** | - | **134.919.976,54** | **4.803.683,67** |
| 11.009.014-1 | BARRA DE ACO CA-50, 8 A 12,5MM, P/ CONCR. ARMADO | KG | 3.288.358,00 | 3,62 | 13.808.472,91 | 262,2% | 4,84 | 18.462.157,16 | - 4.653.684,24 |
| 05.008.051-6 | LOCACAO DE PLATAFORMA | UNXMES | 411,91 | 18.169,98 | 8.681.899,90 | 3332,6% | 18.071,59 | 8.634.887,62 | 47.012,28 |
| 18.027.961-6<br>18.027.938-6<br>18.027.962-6 | PROJETOR DE EMBUTIR, PHILIPS OU SIMILAR, P/LAMPADA 150W. FORNEC. E INSTALACAO | UN | 2.738,00 | 1.849,34 | 5.873.651,79 | 530,9% | 1.878,34 | 5.965.758,11 | - 92.106,32 |

| CÓDIGO | DESCRIÇÃO | Un. | QUANT. FINAL | CUSTO UNIT. ONERADO | PREÇO TOT. FINAL | AUME-NTO (%) | CUSTOS REF. | PREÇO TOT. REF. | SOBRE / SUBPREÇO |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 11.011.030-1 | CORTE, DOBRAGEM, MONT. E COLOC. DE FERRAG. NA FORMA, ACO CA-50B OU CA-50A, DIAM. DE 8 A 12,5MM | KG | 2.774.859,48 | 1,82 | 5.858.283,33 | 205,6% | 1,73 | 5.568.588,00 | 289.695,33 |
| 05.100.928-6 | DESCARGA DE ENTULHO DE OBRA - BOTA FORA | T | 214.359,93 | 19,54 | 4.858.767,92 | 543,5% | 14,54 | 3.615.480,32 | 1.243.287,59 |
| 11.050.001-1 | ALUGUEL DE ESCOR. TUBULAR, DENSIDADE 5,00M / M3 | M3XMES | 931.104,95 | 4,49 | 4.849.567,02 | 1304,1% | 6,87 | 7.420.161,57 | - 2.570.594,55 |
| 04.005.165-0 | TRANSPORTE DE QUALQUER NATUR. 20KM/H CAMINHAO BASCUL. 17T | T X KM | 7.010.353,93 | 0,57 | 4.635.246,02 | 12792,1% | 0,57 | 4.635.246,02 | - |
| 17.018.115-0 | PINTURA ACRÍLICA SEMI-BRILHANTE OU ACETINADA INTERIOR E EXTERIOR INCLUSIVE LIXAMENTO, SELADOR MASSA CORRIDA ACRÍLICA | M² | 192.415,00 | 19,57 | 4.368.051,40 | 135,4% | 20,88 | 4.660.445,23 | - 292.393,83 |
| 11.055.001-1 | MONTAGEM E DESMONT. DE ESCOR. TUBULAR | M3 | 372.233,73 | 9,05 | 3.907.709,70 | 461,3% | 9,51 | 4.106.333,62 | - 198.623,92 |
| | **SUBTOTAL** | | | | **196.565.310,20** | | | **195.775.982,28** | **-1.423.723,99** |

*V.1. Recuperação Estrutural*

*69. Os serviços de recuperação da estrutura do anel externo do Estádio Maracanã estão discriminados no orçamento 8400.004/11, que contempla cerca de 60 atividades. Nas análises pretéritas desta Corte de Contas, avaliaram-se os três principais itens desse orçamento à época (destacados na tabela a seguir), que representavam mais de 60% do preço total desses serviços.*

*70. Com as mudanças introduzidas pelos aditivos supervenientes, outros serviços surgiram como relevantes para a recuperação das estruturas, como se pode observar na curva ABC disposta na tabela adiante. Destarte, para examinar a aderência dos preços desse orçamento foi necessário avaliar alguns desses serviços.*

*71. Para os itens já verificados na analise anterior do TCU (destacados na tabela) foram mantidos os mesmo valores unitários previsto no orçamento de R$ 859,5 milhões. Do mesmo modo, foram preservados na presente análise os preços de referência calculados naquela oportunidade. A mais, obtiveram-se preços paradigma para dois novos serviços: (i) Saturação das peças de concreto armado; e (ii) Limpeza de armadura e concreto com hidrojato de altíssima pressão.*

*72. Ao final, computando-se os cinco serviços, analisou-se uma amostra de 54% do orçamento 8400.004/11. Nesses itens, há um sobrepreço total de R$ 4,8 milhões.*

***Tabela 5: Curva ABC do orçamento 8400.004/11 – Recuperação Estrutural.***

| CÓDIGO | DESCRIÇÃO | UNID | CUSTO UNITÁRIO ONERADO | QUANT. FINAL | PREÇO TOTAL FINAL | CURVA ABC | CUSTO UNIT. REF. | PREÇO TOTAL REF. | SOBRE/ SUBPREÇO |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 11.024.104-6 | RECUPERACAO ESTRUT. DE CONCRET.ARMADO UTILIZANDO MICROCONCRETO DE GROUT.FORNECIMENTO E APLICACAO | M2 | 835,94 | 24.300,72 | 23.564.174,90 | 16,9% | 709,21 | 17.234.313,63 | 3.572.371,08 |
| **05.004.046-6** | **SATURAÇÃO DAS PEÇAS EM CONCRETO ARMADO P/OBTENÇÃO DE SSS (SUPERFÍCIE SECA SATURADA)** | **M2** | **29,87** | **637.650,20** | **22.094.069,31** | **32,7%** | **27,81** | **17.733.052,06** | **1.523.728,92** |
| **05.004.044-6** | **LIMPEZA E PREPARO DE ARMADURA E/OU SUPERFÍCIE DE CONCRETO UTILIZANDO HIDROJATO DE ALTÍSSIMA PRESSÃO DE 420 BAR 6.000 PSI COM MATERIAL ABRASIVO SEGUIDO DE ÁGUA OU AR** | **M2** | **124,67** | **121.779,25** | **17.611.374,15** | **45,3%** | **126,74** | **15.434.302,15** | **- 292.416,34** |
| 11.024.107-6 | REVESTIMENTO DE PEÇAS ESTRUT. DE CONCRETO ARMADO C/ARG. DE ALTO DESEMPENHO C/POLÍMEROS, FIBRAS SINTÉTICAS E PONTE DE ADERÊNCIA INCORP. PROJ. DA CAMADA C/E=8MM. FORNEC. E APLIC. | M2 | 90,44 | 148.628,39 | 15.592.663,85 | 56,4% | - | - | - |
| 07.002.019-6 | ARGAMASSA POLIMERICA PROJETADA COM 5MM DE ESPESSURA.FORNECIMENTO E APLICACAO. PARA OBRA DO MARACANA COPA 2014. | M2 | 51,37 | 169.477,77 | 10.099.044,73 | 63,7% | 51,37 | 8.706.073,04 | - |
| 11.024.103-6 | RECUPERACAO ESTRUTURAL DE PILAR DE CONCRETO ARMADO DO MARA-CANA UTILIZANDO ARGAMASSA POLIMERICA | M2 | 501,26 | 16.945,78 | 9.853.320,35 | 70,7% | - | - | - |
| 05.004.043-6 | LIMPEZA DAS SUPERFÍCIES E ESTRUTURAS DE CONCRETO ATRAVÉS DE PROCESSO DE JATEAMENTO DE ÁGUA A UMA PRESSÃO DE 700 BAR 10.000 Psi. | M2 | 37,58 | 176.243,64 | 7.682.953,75 | 76,2% | - | - | - |
| 05.006.050-6 | LIMPEZA DAS SUPERFÍCIES E ESTRUTURAS DE CONCRETO ATRAVÉS DE PROCESSO DE JATEAMENTO DE ÁGUA COM PRESSÃO DE 420 BAR 6.000 Psi. | M2 | 29,93 | 194.319,95 | 6.746.555,48 | 81,0% | - | - | - |
| 07.160.030-6 | APLICAÇÃO DE MALHA EPOXÍDICA ARM. - 200G/M2 - C/FIBRAS DE CARBONO (CFRP) EM RECUPERAÇÃO ESTRUT. CONCR., INCL. FORN. MAT. | M2 | 295,12 | 15.778,50 | 5.401.599,07 | 84,9% | - | - | - |
| 11.024.108-6 | REVESTIMENTO DE PROTEÇÃO E ACABAMENTO DO PISO C/ARGAMASSA C/POLÍMEROS MONOCOMPONENTE AUTONIVELANTE, CAMADA C/ESP. MÁX. = 8 MM. FORNECIMENTO E APLICAÇÃO | M2 | 136,54 | 20.022,56 | 3.171.300,72 | 87,2% | - | - | - |

| CÓDIGO | DESCRIÇÃO | UNID | CUSTO UNITÁRIO ONERADO | QUANT. FINAL | PREÇO TOTAL FINAL | CURVA ABC | CUSTO UNIT. REF. | PREÇO TOTAL REF. | SOBRE/ SUBPREÇO |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 11.015.049-6 | MICROCONCRETO UTILIZANDO GROUT, BRITA ZERO, ADITIVO COM 10% DE MICROSILICA EM RELAÇÃO AO PESO DE CIMENTO, FORNECIMENTO , PREPARO E LANÇAMENTO. | M2 | 2.592,59 | 690,98 | 2.078.056,29 | 88,7% | - | - | - |
| 11.015.053-6 | REVESTIMENTO DE PROTEÇÃO REALCANIZ. P/APLIC. NA RECUP. DAS ESTRUTURAS DE CONCRETO ARMADO, EXCL. LIMPEZA. FORN. APLIC. EM TRÊS DEMÃOS. | M2 | 12,22 | 125.461,09 | 1.778.436,04 | 89,9% | - | - | - |
| 05.100.945-6 | REVESTIMENTO DE PROTECAO REALCALINIZANTE E SILICATIZANTE,ABASE DE SILICATO DE SODIO COM ALTA PENETRACAO NO CONCRETO.FORNECIMENTO E APLICACAO | M2 | 19,71 | 75.914,67 | 1.735.682,65 | 91,2% | 19,71 | 1.496.278,15 | - |
| | **SUBTOTAL** | | | | | | | | **4.803.683,67** |

*V.1.1. Saturação das peças de concreto armado*

*73. O serviço 05.004.046-6 (Saturação de peças em concreto armado para obtenção de Superfície Seca Saturada) foi orçado no contrato com custo unitário de R$ 29,87/m² de superfície.*

*74. A fim de avaliar o preço contratual, utilizou-se a composição de projeto da Emop com ajustes de seus coeficientes de mão de obra. A referência para tais ajustes foi o serviço do Sinapi 73745/1 (Limpeza de estrutura de aço ou concreto com jateamento de areia), do qual foram obtidos os coeficientes. Apesar de a referência do Sinapi ser de jateamento com areia, ao passo que o serviço da obra contempla o uso de água, avaliou-se que seus coeficientes de produtividade seriam mais adequados e conservadores. A referência de jateamento com água do Sinapi (73806/1) prevê um serviço de menor complexidade, que não se enquadra no previsto para a obra do Maracanã.*

*75. Mesmo com essa metodologia conservadora, o custo de referência para o serviço foi fixado em R$ 27,81/m$^2$. O valor é cerca de R$ 2,00/m$^2$ inferior ao contratual, o que implica um sobrepreço total de R$ 1,5 milhão.*

*V.1.2. Limpeza de armadura e de superfície de concreto com hidrojato de altíssima pressão*

*76. Já o serviço 05.004.044-6 possui a seguinte especificação: limpeza e preparo de armadura ou superfície de concreto utilizando hidrojato de altíssima pressão de 420 Bar (6.000 psi) com material abrasivo seguido de água ou ar. Seu custo contratual é de R$ 124,67/m².*

*77. Calculou-se o custo paradigma de mercado a partir da soma de dois serviços do Sinapi: (i) 73745/1 - Limpeza de estrutura de aço ou concreto com jateamento de areia; e (ii) 73806/1 - Limpeza de superfícies com jato de alta pressão de ar e água.*

*78. Além disso, na especificação técnica da atividade constata-se que o jateamento é efetuado com granalha de aço G50, ao invés da areia prevista na composição do Sinapi. Dessa maneira, adaptou-se a composição Sinapi 73745/1, com a troca da areia pela granalha ao custo previsto na composição da Emop.*

*79. Assim, o valor unitário calculado é R$ 126,74/m². Pelo fato de o custo contratual ser inferior, não se verificou sobrepreço no serviço.*

*V.2. Locação de Plataforma Pantográfica*

*80. Para se avaliar o custo do serviço 05.008.051-6 (Locação de plataforma proposta ou similar) tomou-se por base a própria composição de projeto da Emop, ajustando-a com custos de insumos da SCO-Rio. O custo paradigma restou similar ao do contrato, uma vez que a composição da Emop já apropriava preços próximos. O valor paradigma obtido foi de R$ 18.071,59/unidade por mês, ao passo que o contratual é de R$ 18.169,98/unidade por mês.*

*81. Ademais, vale destacar o grande acréscimo de quantitativos realizado ao final do 10º TA para esse item. O incremento na quantidade resultou num aumento de preço total do serviço de mais de 3.330%.*

*82. Assim como para a plataforma telescópica (item IV.4), chama atenção o volume do serviço. Considerando o tempo de 34 meses para a execução da obra e o quantitativo de 411,91 unidades, tem-se que a*

*equivalência de que cerca de 12 plataformas pantográficas foram alugadas e mantidas em operação constante na obra durante toda a sua execução.*

*83. Há ainda que se avaliar a pertinência do pagamento de tamanha quantidade de equipamentos por permanência na obra. Isso, todavia, só pode ser feito por quem acompanha a execução contratual e pode evidenciar a necessidade do serviço. Cabe verificar ainda a existência de um plano de otimização do uso dos equipamentos, para mitigar ociosidades.*

***Figura 1: Imagem ilustrativa com exemplo de plataforma pantográfica www.americanaclassificados.com.br.***

*V.3. <u>Projetor de Embutir</u>*

*84. Os itens 18.027.961-6, 18.027.938-6 e 18.027.962-6 compreendem o fornecimento e a instalação de projetores de embutir similares, para iluminação, com o mesmo custo unitário de R$ 1.849,34. Seu custo paradigma foi calculado a partir da composição 07252 do Orse (Sistema de Orçamento de Sergipe), que contempla projetor de potência e características próximas ao especificado para o estádio Maracanã. Dessa forma, o custo unitário paradigma resultou em R$ 1.878,34/unidade, implicando um desconto total de R$ 92,1 mil para o serviço (conforme cálculo à Tabela 5).*

*85. Igualmente, sobressai o significativo acréscimo de quantitativo, de mais de 530%, quase o sêxtuplo da quantidade inicialmente prevista, de 434, resultando na valor final de 2.738 projetores. Convém que o TCE/RJ apure a efetiva necessidade e instalação de tal quantitativo.*

*V.4. <u>Descarga de Entulho</u>*

*86. O serviço 05.100.928-6 (Descarga de entulho de obra nos aterros) teve seu custo unitário computado no Contrato 101/2010 como R$ 19,54/tonelada. Conquanto sua descrição faça menção à descarga de entulho, verificou-se, a partir das cotações que embasaram a composição de projeto da Emop, que o serviço, na realidade, se refere à indenização ao proprietário da área de bota-fora pelo recebimento do entulho da obra do Maracanã.*

*87. Dessa forma, pesquisando os sistemas referenciais com vistas à formação de preço paradigma, encontrou-se o insumo MAT128400 (Tarifa de vazamento de material de bota-fora em aterro sanitário), do SCO-Rio, ao custo unitário de R$ 12,35/tonelada.*

*88. A mais, a composição da Emop apropria uma taxa ambiental, no valor de R$ 42,76/descarga de 19,5 toneladas, o que resulta num custo unitário desse insumo de R$ 2,19/tonelada. Optou-se, por conservadorismo, por mantê-la na composição de custo paradigma. Assim, calculou-se o custo unitário como R$ 14,54/tonelada. Esse valor resultou em um sobrepreço no serviço de R$ 1,2 milhão.*

*V.5. <u>Aluguel de Escoramento Tubular</u>*

*89. O item 11.050.001-1 (Aluguel de escoramento tubular na densidade de 5,0 m de tubo por $m^3$ de escoramento) possui o custo unitário contratual de R$ 4,49/m³xmês. Por seu turno, o custo unitário paradigma foi obtido a partir da composição da SCO-Rio ET 20.10.0050 (Aluguel de escoramento tubular em obras de arte, com tubos metálicos, na densidade 5,0 m de tubo por $m^3$ de escoramento), no valor de R$ 6,87 / m³ x mês.*

*90. Dessa maneira, não se identificou sobrepreço nesse serviço. Todavia, cabe enfatizar o expressivo acréscimo de 1.304% na quantidade inicialmente prevista. Ao se comparar com o aumento no serviço*

*montagem de desmontagem do escoramento (11.055.001-1), verifica-se que o acréscimo neste último foi menor, de 461,3%. Esse fato pode indicar alterações no período de permanência das escoras. Com efeito, cabe aos órgãos competentes aferir se não houve pagamento por períodos maiores que os necessários para o serviço.*

*V.6. Transporte de Material de Qualquer Natureza*

*91. No que concerne ao serviço 04.005.165-0 (Transporte de material de qualquer natureza com velocidade média de 20 km/h em caminhão basculante de 17 t), seu custo contratual unitário é de R$ 0,57/txkm (toneladas transportadas multiplicadas pela distância em quilômetros).*

*92. Nota-se que o custo contratual é o mesmo encontrado na referência do Sicro 2 1 A 00 002 40 (Transporte local com carroceria de 15 t, rodovia pavimentada), que ainda considera uma velocidade média maior, de 40 km/h no trajeto. Usualmente, quanto menor a velocidade do transportem, maior o custo, o que indica pela adequabilidade do preço contratual. Dessa maneira, avalia-se que a composição do Sicro 2 pode representar o serviço, não havendo sobrepreço de custos nesse item.*

*93. Sem prejuízo, mais uma vez destaca-se o vultoso acréscimo de quantidade, de mais de 12.790%, sendo o maior aumento percentual identificado no contrato. As quantidades saltaram de 54,4 mil txkm para 7,0 milhões de txkm.*

*94. Esse valor indica uma significativa falha na previsão inicial. Assim, é relevante que sua pertinência seja verificada pelos órgãos competentes.*

*V.7. Montagem e Desmontagem de Escoramento Tubular*

*95. Por fim, o serviço 11.055.001-1 teve seu custo unitário orçado em R$ 9,05/m³. Para obter o valor de referência, lançou-se mão da composição SCO-Rio ET 20.10.0100, com especificação idêntica. Adotou-se, assim, o custo desse sistema, de R$ 9,51/m³, que indica não haver problemas no preço contratual do item.*

*96. Ainda assim, cabe alertar sobre o grande aumento de quantitativo de 461,3% (de 66,3 mil para 372,2 mil $m^3$), que deve ser verificado pela fiscalização in loco.*

***CONCLUSÃO***

*97. Neste processo de relatório de acompanhamento, cuida-se da operação de crédito celebrada entre o BNDES e o Estado do Rio de Janeiro para destinar recursos financeiros à obra de reforma e adequação do Estádio Jornalista Mário Filho (Maracanã), destinada a abrigar eventos da Copa do Mundo de Futebol de 2014. No contrato de empréstimo pactuado, o BNDES participa com R$ 400 milhões para a obra e o restante provirá de recursos do tesouro estadual do Rio de Janeiro.*

*98. Conforme se verificou nos autos, após o acompanhamento efetuado por esta Corte sobre o objeto no exercício de 2011 (TC 015.231/2011-9), o Plenário do TCU emitiu o Acórdão 2.333/2011, no qual, após avaliação do projeto executivo apresentado pelo Governo do Rio, considerou adequado para a obra o preço de R$ 859,5 milhões, possibilitando a continuidade dos desembolsos por parte do BNDES.*

*99. Tendo em vista os aditivos celebrados ao contrato de execução do empreendimento posteriores a essa deliberação do TCU, o pleno entendeu ser necessário novo exame acerca da aderência nos preços contratuais aos parâmetros de mercado (Acórdão 574/2013). Por conseguinte, com esse objetivo é que foi elaborado o presente parecer.*

*100. O escopo do trabalho nesta etapa, todavia, foi restringido, quando comparado aos exames precedentes. Os recursos financeiros para a consecução da obra são do Estado do Rio de Janeiro, participando a União com o empréstimo de parte dos valores. Com efeito, o entendimento que se firmou é o de que cumpre ao TCU atuar pautado pelo que seria exigível do BNDES na avaliação dos riscos para o financiamento com recursos federais. Já a competência para fiscalizar a efetiva aplicação dos recursos do empréstimo é do Tribunal de Contas Estadual, a quem se deve comunicar sobre as conclusões aqui obtidas.*

*101. Com efeito, sabendo do fato que a obra já foi praticamente concluída, servindo à Copa das Confederações de Futebol, as análises deste parecer se ativeram aos preços da avença. Não se abordaram os quantitativos projetados e executados, por estarem fora do escopo pretendido, tendo em vista ainda a impossibilidade de apreciação conclusiva apenas com os elementos contidos nos autos, sem inspeções periódicas in loco.*

*102. Como premissa para os estudos empreendidos nesta etapa processual, mantiveram-se os preços dos serviços que já haviam sido objeto de exame por esta Corte à época do Acórdão 2.333/2011-TCU-Plenário. Somente os serviços que surgiram com relevantes agora na amostra, após os aditivos, é que tiveram seus preços avaliados.*

*103. Assim, analisou-se uma amostra de 78% dos preços contratuais, não sendo identificado sobrepreço global na soma desses valores. Verificou-se ainda que os preços unitários de serviços delimitados pelo Acórdão 2.333/2011-TCU-Plenário foram respeitados, havendo somente alteração expressiva em suas quantidades.*

*104. Desse modo, por todo o exposto e considerando o escopo desta avaliação, não se identificaram óbices para que o BNDES libere o restante de recursos do contrato de financiamento das obras no Estádio Mário Filho, cabendo comunicar à entidade esta informação.*

*105. Sem prejuízo, em estreita colaboração com controle executado pelo TCE/RJ, convém remeter cópia do relatório, voto e acórdão que vierem a ser emitidos àquele Tribunal de Contas, para que adote as providências que entender cabíveis na fiscalização da obra, sobretudo no que concerne aos quantitativos dos itens destacados neste parecer.*

***PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

*106. Remeter estes autos ao gabinete do Exmo. Ministro Valmir Campelo, com as seguintes propostas:*

*a) comunicar ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES que:*

*a.1) não existem óbices por parte do Tribunal de Constas da União para a continuidade da operação de crédito para financiamento das obras de reforma e adequação do Estádio Jornalista Mário Filho – Maracanã;*

*a.2) não obstante esta avaliação, os aditamentos ao Contrato 101/2010 devem ser objeto de análise detalhada e juízo de mérito sobre sua adequabilidade pela instituição bancária;*

*b) comunicar ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ que, em sede de análise expedita, não foi identificado sobrepreço global no Contrato 101/2010, todavia, diversos serviços destacados neste parecer tiveram acréscimos significativos, podendo ser objeto de exame mais aprofundado;*

*c) remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida, juntamente com seu relatório e voto, ao BNDES e ao TCE/RJ para que adotem as providências que entenderem cabíveis no sentido de analisar as mudanças carreadas pelos aditivos ao Contrato 101/2010;*

*d) remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida, juntamente com seu relatório e voto, à Secretaria de Macroavaliação Governamental do TCU (Semag) para que adote as providências que entender cabíveis no âmbito do TC 003.464/2013-0;*

*e) restituir os autos à SecexEstataisRJ, a fim de avaliar os possíveis impactos da presente análise , aliada a outras que julgar necessárias, no acompanhamento da operação de crédito do Estádio Maracanã, particularmente quanto às garantias contratuais, tema não abordado neste trabalho.*

É o relatório.

*ANEXO 1 – Composições de Custos Unitários*

***Estrutura Metálica***

*1. O orçamento 8400.007/11 (Estrutura Metálica) é composto por cinco serviços. Neste trabalho analisou-se somente o 11.016.228-6 (Fabricação, fornecimento e montagem da estrutura), que representa 97,1% do total do orçamento.*

***Curva ABC do orçamento 8400.007/11 (Estrutura Metálica).***

| CÓDIGO | DESCRIÇÃO | UNID | QUANTDADE TOTAL | CUSTO UNIT. ONERADO | CUSTO TOT. ONERADO | CUSTO REFERÊNCIA | CUSTO REF. TOTAL | % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 11.016.228-6 | ESTRUTURA METALICA EM ACO ASTM A572 (GR.50),PARA PILARES EVIGAS,FABRICACAO E MONT.INCL.FORN.DE TODOS OS MATERIAIS EMOV. DAS PECAS NO CANTEIRO DE OBRA,EXCL.TRANSPORTE | KG | 4.940.651,00 | R$ 14,19 | R$ 70.107.837,69 | R$ 16,32 | R$ 80.627.762,80 | 97,1% |
| 01.051.496-6 | PROJETO E CONSULTORIAS PARA ESTRUTURA METALICA "ARQUIBANCADA" | UNID | 1,00 | R$ 1.748.352,44 | R$ 1.748.352,44 | - | - | 2,4% |
| 01.001.391-6 | ENSAIOS DE LIQUIDO PENETRANTE E ULTRA-SOM,CONSIDERANDO MAODE OBRA ESPECIALIZADA(INSPETORES DE SOLDA), CONSUMIVEIS, EQUIPAMENTOS E RELATORIOS TECNICO. | KG | 4.940.651,00 | R$ 0,03 | R$ 148.219,53 | - | - | 0,2% |
| 11.017.002-1 | APARELHO DE APOIO DE NEOPRENE, FRETADO | DM3 | 1.271,14 | R$ 82,31 | R$ 104.627,53 | - | - | 0,1% |
| 11.017.017-6 | APARELHO DE APOIO DE NEOPRENE, FRETADO, PARA ESTRUTURA METÁLICA DA ARQUIBANCADA. FORNECIMENTO E COLOCAÇÃO. | DM3 | 1.226,00 | R$ 81,10 | R$ 99.428,60 | - | - | 0,1% |
| | **TOTAL** | | | | **R$ 72.208.465,79** | | **R$ 82.728.390,91** | **100,0%** |

*2. Para obtenção do preço de referência, foi mantida a composição de projeto da Empresa de Obras Públicas do Estado do Rio de Janeiro – Emop, adaptando-a com os custos de insumos do Sinapi e da SCO-Rio. Ademais, para o fornecimento da estrutura foi considerada a proposta comercial da empresa Engemetal, que apresenta o menor valor dentre as cotações realizadas pela Emop.*

*3. Como resultado obteve-se o custo unitário de R$ 16,32/kg, maior que os R$ 14,19/kg previstos no contrato.*

***Composição de referência para o serviço 11.016.228-6.***

| DESCRIÇÃO | CÓDIGO | UNID. | QUANT. | % | P. UNIT | VALOR |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | |
| SERVIÇO | | | | | | |
| PROPOSTA ENGEMETAL C/ IMPOSTOS | | | | | | |
| SEM MONTAGEM | | Kg | 1,00000 | | R$ 7,80 | R$ 7,80 |
| | | | | | TOTAL A | R$ 7,80 |
| MATERIAL | | | | | | |
| | | | | | TOTAL B | R$ - |
| | | | | | | |
| EQUIPAMENTO | | | | | | |
| TALHA-GUINCHO (19.011.016-2) | SCO - EQ 60.05.0050 | h | 0,50000 | | R$ 0,06 | R$ 0,03 |
| GUINDASTE 30 T (19.004.056-2) - CP | SCO EQ 05.05.0730 | h | 0,00250 | | R$ 253,46 | R$ 0,63 |
| GUINDASTE 30 T (19.004.056-3) - CF | SCO EQ 05.05.0733 | h | 0,00125 | | R$ 108,43 | R$ 0,14 |
| GUINDASTE 30 T (19.004.056-4) - CI | SCO EQ 05.05.0736 | h | 0,00125 | | R$ 90,41 | R$ 0,11 |
| | | | | | | |
| | | | | | TOTAL C | R$ 0,91 |
| | | | | | | |
| MÃO-DE-OBRA | | | | | | |
| MONTADOR "A" | Sinapi 2700 | h | 0,20000 | 5,0000 | R$ 14,68 | R$ 3,08 |
| MONTADOR "B" | Sinapi 2700 | h | 0,20000 | 5,0000 | R$ 14,68 | R$ 3,08 |
| SERVENTE | Sinapi 6111 | h | 0,09390 | 5,0000 | R$ 7,31 | R$ 0,72 |
| AJUDANTE | Sinapi 6115 | h | 0,09390 | 5,0000 | R$ 7,31 | R$ 0,72 |
| | | | | | | |
| | | | | | TOTAL D | R$ 7,61 |
| | | | | TOTAL (A+B+C+D) = | R$ 16,32 | |

*4. Onde: CP – custo produtivo; CF – custo em funcionamento (motor ligado); CI – custo improdutivo (motor desligado).*

***Limpeza da obra***

*5. Para o preço de referência foi mantida a composição da Emop com ajustes nos custos dos insumos. Utilizaram-se valores do Sinapi e da SCO-Rio, de acordo com a tabela seguinte. O preço obtido foi de R$ 32.182,52.*

***Composição de referência para o serviço 05.001.595-6.***

| Descrição | Código | Unid. | Quant. | % | P.Unit. | Valor |
|---|---|---|---|---|---|---|
| MATERIAL | | | | | (A) | - |
| MÃO-DE-OBRA | | | | | (B) | 24.759,50 |
| FEITOR | Sinapi 4083 | h | 176,00 | 5,00 | 17,02 | 3.145,30 |
| SERVENTE | Sinapi6111 | h | 2.816,00 | 5,00 | 7,31 | 21.614,21 |
| EQUIPAMENTO | | | | | (B) | 7.423,02 |
| RETRO-ESCAVADEIRA MOTOR 75cv (CP) | SCO-Rio EQ 15.05.0500 | h | 36,00 | | 63,24 | 2.276,64 |
| RETRO-ESCAVADEIRA MOTOR 75cv (CI) | SCO-Rio EQ 15.05.0506 | h | 54,00 | | 22,75 | 1.228,50 |
| CAMINHÃO BASC. 8,00 a 10,00m³ (CP) | Sco-Rio EQ 05.05.0150 | h | 36,00 | | 77,63 | 2.794,68 |
| CAMINHÃO BASC. 8,00 a 10,00m³ (CI) | Sco-Rio EQ 05.05.0156 | h | 54,00 | | 20,80 | 1.123,20 |
| SERVIÇOS / REUTILIZADO | | | | | (C) | - |
| SOMA (A+B+C+D) = | | | | | | 32.182,52 |

***Locação de Plataforma Telescópica***

*6. Para o serviço 19.004.226-6 (Locação de plataforma telescópica com altura de trabalho acima de 25 m), em substituição à composição da Emop, foi elaborada uma nova, com base em serviços do SCO-Rio. Considerou-se o guindaste com lança telescópica com capacidade de 30 toneladas e altura máxima de trabalho de 31,5 m, o que atende à especificação da obra, que exige altura superior a 25 m.*

*7. Dessa maneira, arbitrou-se para o equipamento 85% do tempo como produtivo os 15% restantes como improdutivos, assim como previsto pela Emop para a plataforma pantográfica (serviço 05.008.051-6). Os custos do SCO-Rio já englobam operador, combustível e lubrificantes.*

***Composição de referência para o serviço.***

| Descrição | Código | Unid. | Quant. | % | P.Unit. | Valor |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Guindaste sobre rodas, inclusive este, capacidade de 30t, com operador e operador auxiliar, material de operacao, com as seguintes especificacoes minimas: motor diesel de 220CV, lanca telescopica retraida com 10,50m e extendida com 31,50m, angulo maximo de lanca de 82o, acionamento hidraulico. Custo horario improdutivo (motor funcionando). | SCO EQ 05.05.0733 | h | 149,60 | | R$ 108,43 | R$ 16.221,13 |
| Guindaste sobre rodas, inclusive este, capacidade de 30t, com operador e operador auxiliar, material de operacao, com as seguintes especificacoes minimas: motor diesel de 220CV, lanca telescopica retraida com 10,50m e extendida com 31,50m, angulo maximo de lanca de 82o, acionamento hidraulico. Custo horario improdutivo (motor desligado). | SCO EQ 05.05.0736 | h | 26,40 | | R$ 90,41 | R$ 2.386,82 |
| TOTAL | | | | | | R$ 18.607,95 |

***Saturação das peças de concreto armado***

*8. O serviço 05.004.046-6 (Saturação de peças em concreto armado para obtenção de Superfície Seca Saturada) foi orçado no contrato com custo unitário de R$ 29,87/m² de superfície.*

*9. A fim de avaliar o preço contratual, utilizou-se a composição de projeto da Emop com ajustes de seus coeficientes de mão de obra. A referência para tais ajustes foi o serviço do Sinapi 73745/1 (Limpeza de estrutura de aço ou concreto com jateamento de areia), do qual foram obtidos os coeficientes. Com esse cômputo, o custo de referência para o serviço foi fixado em R$ 27,81/m$^2$.*

*10. Entende-se que o serviço do Sinapi guarda similitudes com o serviço orçado no contrato, exceto pelo fato de ser necessário o jateamento triplo da superfície, segundo a Emop especificou na composição do serviço. Contudo, essas repetições do jateamento já se encontram apropriadas no quantitativo, não cabendo ajuste nesse sentido.*

EMOP - EMPRESA DE OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - RJ
SEOBRAS - SECRETARIA DE OBRAS - RJ
DEPRE - DEPARTAMENTO DE PREÇOS

## COMPOSIÇÃO DE CUSTO UNITÁRIO

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| OBRA: | MARACANÃ COPA 2014 | REVISÃO | 1 | Mês Base | 12/09 |
| AUTOR: | | ITEM: | 05.004.046-6 | | |
| LOCAL: | | $I_0$ = | 12/09 | 3291 | |
| DATA: | | $I_1$ = | 03/12 | 4165 | |
| FIRMA: | CINOMATIC | COEFICIENTE: | 0,790156062 | | |
| TEL.: | 11 2069 - 9595 | | | | |

**DESCRIÇÃO**

SATURAÇÃO DE PEÇAS EM CONCRETO ARMADO PARA OBTENÇÃO DE SSS (SUPERFÍCIE SECA SATURADA). PARA OBRA DO MARACANÃ COPA 2014.

UNIDADE: M²

| DESCRIÇÃO | CÓDIGO | UNID. | QUANT. | % | P. UNIT | VALOR |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **SERVIÇO** | | | | | | |
| | | | | | TOTAL A | R$ - |
| **MATERIAL** | | | | | | |
| JOGO DE MANGUEIA DE ALTA PRESSÃO DN 3/4" C/30M | --- | UNID. | 0,0125 | | R$ 700,00 | R$ 8,75 |
| BICO PARA ACOPLAMENTO PISTO TIPO TURBO | --- | UNID. | 0,0250 | | R$ 508,00 | R$ 12,70 |
| BICO PARA ACOPLAMENTO PISTO TIPO RETO | --- | UNID. | 0,0250 | | R$ 380,00 | R$ 9,50 |
| | | | | | TOTAL B | R$ 30,95 |
| **EQUIPAMENTO** | | | | | | |
| HIDROJATO DE 3.650 psi | --- | H | 0,2000 | | R$ 10,23 | R$ 2,05 |
| | | | | | TOTAL C | R$ 2,05 |
| **MÃO-DE-OBRA** | | | | | | |
| OPERADOR DE MÁQUINAS | 01970 | H | 0,0410 | | R$ 13,61 | R$ 0,56 |
| SERVENTE | 01999 | H | 0,1660 | | R$ 9,26 | R$ 1,54 |
| DESGASTE DE FERRAMENTAS | --- | % | 5,0000 | | R$ 2,10 | R$ 0,10 |
| | | | | | TOTAL D | R$ 2,20 |
| | | | | | TOTAL (03/12) | R$ 35,20 |
| | | | | | TOTAL (12/09) | R$ 27,81 |

OBSERVAÇÕES:

***Limpeza de armadura e de superfície de concreto com hidrojato de altíssima pressão***

*11. Já o serviço 05.004.044-6 possui a seguinte especificação: limpeza e preparo de armadura ou superfície de concreto utilizando hidrojato de altíssima pressão de 420 Bar (6.000 psi) com material abrasivo seguido de água ou ar. Seu custo contratual é de R$ 124,67/m².*

*12. Calculou-se o custo paradigma de mercado a partir da soma de dois serviços do Sinapi: (i) 73745/1 - Limpeza de estrutura de aço ou concreto com jateamento de areia; e (ii) 73806/1 - Limpeza de superfícies com jato de alta pressão de ar e água.*

*13. Além disso, na especificação técnica da atividade constata-se que o jateamento é efetuado com granalha de aço G50, ao invés da areia prevista na composição do Sinapi. Dessa maneira, adaptou-se a composição Sinapi 73745/1, com a troca da areia pela granalha ao custo previsto na composição da Emop.*

*14. Assim, o valor unitário calculado é R$ 126,74/m². Por estar acima do custo contratual, não se verificou sobrepreço no serviço.*

***Composição para o preço do serviço 05.004.044-6.***

```
73745/ 1 LIMPEZA DE ESTRUTURAL DE ACO OU CONCRETO COM JATEAMENTO DE AREIA - GRANALHA DE
AÇO G 50 M2
I 370 AREIA MEDIA M3 0,0368040 58,62 2,16
I MATERIAL ABRASIVO - GRANALHA DE AÇO G50 KG 44,6400 2,73 121,87
I 1508 COMPRESSOR DE AR DIESEL REBOCAVEL 160PCM H 0,0850000 13,12 1,12
I 4230 OPERADOR DE MAQUINAS E EQUIPAMENTOS H 0,0410000 10,21 0,42
I 4251 OPERADOR JATO DE AREIA OU JATISTA H 0,0830000 9,27 0,77

I 6115 AJUDANTE H 0,1660000 7,31 1,21

I 10754 MAQUINA JATO AREIA PNEUMATICA, 270 KG H 0,1730000 3,38 0,58
EQUIPAMENTO : 1,70 27,15 %
MATERIAL : 2,16 34,46 %
MAO DE OBRA : 2,40 38,38 %
TOTAL COMPOSIÇÃO : 6,26 100,00 % = 6,26 - 2,16 + 121,87 = 125,97

73806/ 1 LIMPEZA DE SUPERFICIES COM JATO DE ALTA PRESSAO DE AR E AGUA M2
I 746 LAVADORA DE ALTA PRESSAO ( LAVA-JATO) PARA AGUA FRIA DE 140 A 190 LIBRAS , VAZAO
DE 150 A 600 LITROS/HORA ,MODELO KARCHER HD 655 S
OU SIMILAR (ELETROLIX,WAP..)
 UN 0,0000250 1.567,80 0,04
I 6111 SERVENTE OU OPERARIO NAO QUALIFICADO H 0,1000000 7,31 0,73
EQUIPAMENTO : 0,04 5,08 %
MAO DE OBRA : 0,73 94,91 %
TOTAL COMPOSIÇÃO : 0,77 100,00 %

PREÇO FINAL - R$ 125,97 + 0,77 = 126,74
```

***Locação de plataforma proposta ou similar***

*15. O serviço 05.008.051-6 – Locação de plataforma proposta ou similar (obra do Maracanã Copa 2014) – teve seu custo unitário contratual estimado em R$ 18.169,98 und.mês. O custo paradigma desse item foi avaliado computando-se a composição da Emop com insumos da SCO-Rio. De fato, o custo da composição paradigma restou similar ao do contrato, no valor de R$ 18.071,59 und.mês.*

| SERVIÇO | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| LOCAÇÃO DE PLATAFORMA PANTOGRÁFICA, ALTURA MÁXIMA DE TRABALHO DE 13M, SOBRE CHASSIS DE CAMINHÃO, INCLUSIVE CAMINHÃO E OPERADOR. OBRA MARACANÃ COPA 2014. | | | | | | |
| | | | | | Unid. | UnxMês |
| **Descrição** | **Código** | **Unid.** | **Quant.** | **%** | **P.Unit.** | **Valor** |
| **MATERIAL** | | | | | (A) | 0,00 |
| **EQUIPAMENTO** | | | | | (B) | 16517,42 |
| Plataforma pantográfica, altura máxima de 13m, sobre chassi de caminhão (exclusive este), exclusive operador (CP). | EQ 05.05.0512 | H | 149,60000 | | 10,03 | 1.500,49 |
| Plataforma pantográfica, altura máxima de 13m, sobre chassi de caminhão (exclusive este), exclusive operador (CI). | EQ 05.05.0500 | H | 26,40000 | | 14,98 | 395,47 |
| Caminhão carroceria fixa, trucado, 12T., motor diesel de 142cv, inclusive motorista (CP). | 19.004.006-2 | H | 149,60000 | | 92,06 | 13.772,18 |
| Caminhão carroceria fixa, trucado, 12T., motor diesel de 142cv, inclusive motorista (CI). | 19.004.006-4 | H | 26,40000 | | 32,17 | 849,29 |
| **MÃO-DE-OBRA** | | | | | (C) | 1554,17 |
| Operador de máquinas | 01970 | H | 176,0000 | 5,0000 | 8,41 | 1554,17 |
| **SERVIÇOS** | | | | | (D) | 0,00 |
| | | | | SOMA (A+B+C+D) = | 18.071,59 | |
| | | | | TOTAL (I0 = 12/09) = | 18.071,59 | |

***Projetor de embutir***

*16. Os itens 18.027.961-6, 18.027.938-6 e 18.027.962-6 compreendem, em essência, o mesmo serviço – Projeto de embutir, mod. Decoscene (facho fechado 2x3°, com vidro antiderrapante), Philips ou similar, reator lâmpada vapor metal, 150W, fornecimento e instalação. Constituem, portanto, um item único, cujo custo unitário consta como R$ 1.849,34 no Contrato 101/2010.*

*17. Seu custo paradigma foi calculado a partir da composição 07252 do Orse, a qual apropria projetor de embutir de potência e características similares ao especificado para o Maracanã. Dessa forma, o custo unitário paradigma resultou em R$ 1.878,34/unidade.*

**Composição de Preço de Serviço**

Dezembro/2009-1

| Serviço | | |
|---|---|---|
| **Código** | **Descrição do Serviço** | **Unidade** |
| 07252/ORSE | Projetor compacto de IP 65 c/ Projetor compacto IP 65 c/ lâmpada compacta, pot. 150W, temp.cor 4200K,ind. rep. 90%, fluxo lum. 12700 lumens, incluso reator, ignitor e capacitor, ref. MVF606WB-L da Philips ou similar | un |

| Composição de Preço | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ***** | **Código** | **Descrição da Composição** | **Unid** | **Quant** | **Custo Unit.** | **Custo Total** |
| | 00052/ORSE | Eletricista | h | 1.5 | 3.15 | 4.73 |
| | 00068/ORSE | Servente | h | 1.5 | 2.11 | 3.17 |
| | 06816/ORSE | Projetor compacto IP 65 c/ lâmpada compacta, pot. 150W, temp.cor 4200K,ind. rep. 90%, fluxo lum. 12700 lumens, incluso reator, ignitor e capacitor, ref. MVF606WB-L da Philips ou similar | un | 1 | 1,858.35 | 1,858.35 |

| Totais | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Equipamento** | **Material** | **Mão-de-Obra** | **Enc. Social** | **Terceiros** | **Valor Total** |
| 0.00 | 1,858.35 | 7.90 | 12.09 | 0.00 | 1,878.34 |

***Descarga de entulho de obra nos aterros.***

*18. O serviço 05.100.928-6 (Descarga de entulho de obra nos aterros) teve seu custo unitário computado no Contrato 101/2010 como R$ 19,54/tonelada. Conquanto a descrição do serviço faça menção à descarga de entulho, verificou-se, a partir das cotações que embasaram a composição da Emop, que o serviço, na realidade, se refere à indenização ao proprietário da área de bota-fora pelo recebimento do entulho da obra do Maracanã.*

*19. Dessa forma, pesquisando os sistemas referenciais com vistas à formação de preço paradigma, encontrou-se o insumo MAT128400 – Tarifa de vazamento de material de bota-fora em aterro sanitário ao custo unitário de R$ 12,35/tonelada, do SCO-Rio, conforme mostrado a seguir.*

**Resultado da Pesquisa de Itens Elementares**

**Pesquisa realizada em 18/07/2013 16:37 hs**

**Mês/Ano de Referência: 12/2009**

imprimir

| Item Elementar | Antigo | Descrição | Und. de Medida | Preço R$ | Ocorrências |
|---|---|---|---|---|---|
| MAT128400 | 136300 | Tarifa de vazamento de material de bota-fora em Aterro Sanitario | t | 12,35 | |

A pesquisa retornou 1 item(ns) na página em um total de 1.
Esta página lista do item 1 ao item 1.

Principal | Pesquisa | Ajuda

*20. A mais, restou evidenciado que a composição da Emop apropria, além da indenização, uma taxa ambiental, no valor de R$ 42,76/descarga de 19,5 toneladas, o que resulta num custo unitário desse insumo de R$ 2,19/tonelada. Optou-se, por conservadorismo, por mantê-la na composição de custo paradigma. Assim, calculou-se o custo unitário como R$ 14,54/tonelada.*

***Aluguel de escoramento tubular***

*21. O item 11.050.001-1 (Aluguel de escoramento tubular c/ tubos metálicos, na densidade de 5,0 m de tubo equipado por m$^3$ de escoramento) possui custo unitário contratual de R$ 4,49/m³xmês.*

*22. O custo unitário paradigma foi adotado a partir da composição do SCO-Rio ET 20.10.0050 (Aluguel de escoramento tubular em obras de arte, com tubos metálicos, tipo Mannesmmann ou similar, na densidade 5 m de tubo equipado por m$^3$ de escoramento, pago pelo volume deste e pelo tempo necessário, desde a entrega do material na obra, na ocasião apropriada ate sua carga, para devolução, logo que desnecessária).*

*23. Embora a composição do SCO-RJ faça referência a escoramentos executados em obras de arte, possui especificação idêntica ao serviço executado no Maracanã, razão pela qual não foram feitas adaptações em seus valores.*

24. *Dessa maneira, o custo unitário paradigma desse serviço foi fixado em R$ 6,87/m³xmês.*

***Transporte de material de qualquer natureza***

25. *O serviço 04.005.165-0 (Transporte de material de qualquer natureza com velocidade média de 20 km/h em caminhão basculante de 17 t) possui custo contratual unitário é de R$ 0,57/txkm.*

26. *O custo contratual é o mesmo encontrado na referência do Sicro 2 1 A 00 002 40 (Transporte local com carroceria de 15 t, rodovia pavimentada), que, todavia, considera velocidade média mais adequada, de 40 km/h. Dessa maneira, avalia-se que a composição do Sicro 2 se enquadra ao serviço, mantendo-se o mesmo preço contratual.*

***Composição Sicro 2 - 1 A 00 002 40.***

**DNIT - Sistema de Custos Rodoviários** — Atividades Auxiliares — **SICRO2**
Custo Unitário de Referência — Mês : Novembro / 2009 — Rio de Janeiro — RCTR0320
1 A 00 002 40 - Transporte local c/ carroceria 15 t rodov. pav. — Produção da Equipe : 225,00 tkm — *(Valores em R$)*

| A - Equipamento | Quantidade | Utilização Operativa | Utilização Improdutiva | Custo Operacional Operativo | Custo Operacional Improdutivo | Custo Horário |
|---|---|---|---|---|---|---|
| E402 - Caminhão Carroceria - de madeira 15 t (170 kW) | 1,00 | 1,00 | 0,00 | 106,58 | 15,30 | 106,59 |
| | | | | Custo Horário de Equipamentos | | 106,59 |

| B - Mão-de-Obra | Quantidade | Salário-Hora | Custo Horário |
|---|---|---|---|
| T701 - Servente | 2,00 | 9,56 | 19,13 |
| | | Custo Horário da Mão-de-Obra | 19,13 |

| | |
|---|---|
| Adc.M.O. - Ferramentas: ( 15,51 %) | 2,97 |
| Custo Horário de Execução | 128,69 |
| Custo Unitário de Execução | 0,57 |
| Custo Unitário Direto Total | 0,57 |
| Preço Unitário Total | 0,57 |

***Montagem e desmontagem de escoramento tubular***

27. *O item 11.055.001-1 (Montagem e desmontagem de escoramento tubular normal, na densidade de 5,0 m de tubo p/ $m^3$, pago 60% na montagem e 40% na desmontagem) tem o custo unitário contratual orçado em R$ 9,05/m³.*

28. *Para referência utilizou-se a composição do SCO-Rio ET 20.10.0100 (Montagem e desmontagem de escoramento tubular normal, em obras de arte, na densidade de 5,0 m de tubo por $m^3$ de escoramento, compreendendo o transporte de material para obra e desta para o deposito, inclusive carga e descarga, preço por $m^3$ de escoramento, contando das sapatas até as extremidades superiores dos tubos, sendo pagos 60% na montagem e 40% na desmontagem.*

29. *Resta claro que a composição do sistema possui especificação idêntica à utilizada na obra do Maracanã, daí não foi realizada nenhuma adaptação ao custo paradigma desse serviço, mantendo-se como R$ 9,51/m³.*

***Composição SCO-Rio ET 20.10.0100.***

| Item de Serviço | ET 20.10.0100 (/) | Mês/Ano de Referência | 12/2009 |
|---|---|---|---|
| Descrição | Montagem e desmontagem de escoramento tubular normal, em obras de arte, na densidade de 5m de tubo por m3 de escoramento, compreendendo os transportes de material para obra e desta para o deposito, inclusive carga e descarga. O preco e dado por m3 de escoramento, contando das sapatas ate as extremidades superiores dos tubos, sendo pagos 60% na montagem e 40% na desmontagem. | | |
| Custo | 9,51 | Und. de Medida | m3 |
| Data da Criação | 07/2003 | Data da Exclusão | ___/______ |

| Item Elementar | Antigo | Item Reutilizado | Descrição | Und. de Medida | Quantidade | Custo Unitário R$ | Custo Parcial R$ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| MOD000850 | 801850 | | Carpinteiro - forma de concreto | h | 0,20000000 | 9,84 | 1,97 |
| MOD002450 | 805700 | | Servente | h | 0,80000000 | 7,23 | 5,78 |
| EVE000050 | 900050 | | 3% incidente sobre mao de obra direta com Encargos Sociais para cobrir despesas de EPI e ferramentas | % | 1,00000000 | 7,75 | 0,23 |
| TRI000050 | 900900 | | Tributos sobre o faturamento (7.12%) | % | 1,00000000 | 7,75 | 0,55 |
| REQ001450 | 604050 | EQ 05.05.0400(C) | Caminhao Carroceria Fixa 7,5t-CP | h | 0,01000000 | 70,35 | 0,70 |
| REQ001550 | 604150 | EQ 05.05.0406(A) | Caminhao Carroceria Fixa 7,5t-CI | h | 0,02000000 | 13,86 | 0,28 |

***Central de Pré-moldado (orçamento 8400.003/11)***

30. *Para os serviços do orçamento 8400.003/11 foram mantidas as mesmas referências de preços obtidas na análise pretérita desta Corte. Somente em função das alterações de quantitativos, ocorridas por causa dos aditivos, é que houve mudança no montante de sobrepreço.*

***Curva ABC do orçamento 8400.003/11 – Central de Pré-moldado***

| CÓDIGO | DESCRIÇÃO | UNID | QUANT. TOTAL | CUSTO UNIT. | PREÇO TOTAL | CUSTO REF. | PREÇO REF. | SOBRE/SUBPREÇO |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **8400.003/11** | **REORÇAMENTO PROJETO EXECUTIVO - CENTRAL DE PRÉ-MOLDADO -** | | | | **7.059.814,30** | | **5.639.080,67** | **1.420.733,63** |
| 11.046.018-6 | CONCRETO USINADO,AUTO ADENSAVEL,P/PECAS PRE-MOLDADO,FCK35MPAFCJ 14H=22MPA,SLUMP FLOW 75+-5CM,BRITA 0.CIMENTO CPV ARIPLUS - OBRA MARACANA COPA 2014.FORNECIMENTO. | M3 | 3.255,54 | 614,38 | 2.320.160,85 | 614,38 | 2.000.137,51 | 320.023,35 |
| 05.100.937-6 | MONTAGEM/DESMONTAGEM E LIMPEZA DE FORMAS METALICAS AJUSTA-VEIS,INCLUSIVE CONSUMIVEIS E ESPACADORES DE ARMACAO A CADANOVA CONCRETAGEM, PARA A OBRA DO MARACANA COPA 2014. | M2 | 43.280,32 | 27,64 | 1.387.670,93 | 16,46 | 712.392,91 | 675.278,02 |
| 11.035.012-6 | LOCACAO DE FORMAS METALICAS AJUSTAVEIS,INCL.SISTEMA DE ESCO-RAMENTO - OBRA MARACANA COPA 2014. | M2XMES | 4.493,88 | 182,28 | 950.207,56 | 182,28 | 819.143,29 | 131.064,27 |
| 05.100.939-6 | MONTAGEM DAS PECAS PRE-MOLDADAS EM CONCRETO ARMADO, DOS DE-GRAUS DA ARQUIBANCADA, EXCL.ICAMENTO DAS PECAS ATE O LOCALDE MONT.E ARG./CONCR. DE UNIAO/FIX.DAS PECAS.OBRA MARACA2014 | M3 | 3.178,93 | 144,29 | 532.077,86 | 156,41 | 497.215,28 | 34.862,58 |
| 04.009.002-6 | CARGA/DESCARGA MECANIZADA, COM GUINDASTE SOBRE RODAS, CAPACIDADE NOMINAL DE 30T DE PECAS PRE-MOLDADA EM CONCRETO - OBRAMARACANA COPA 2014. | T | 14.821,70 | 26,24 | 451.148,83 | 12,93 | 191.643,42 | 259.505,41 |

***ANEXO 2 – Tabela com a curva ABC e análise dos preços do orçamento do Contrato 101/2010 após o 10º Aditivo.***

| CÓDIGO | DESCRIÇÃO | UNID | QUANTIDADE FINAL | CUSTO UNIT. ONERADO | PREÇO TOT. FINAL | AUMENTO / REDUÇÃO NO PREÇO TOTAL (%) | ABC (%) ACUM. | CUSTOS DE REFERÊNCIA | PREÇO TOTAL REFERÊNCIA TCU | DIFERENÇA (SOBRE/SUB PREÇO) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | **ORÇAMENTO TOTAL** | | | - | **1.166.106.029,30** | **35,7%** | **100 %** | | | **-7.325.231,24** |
| 18.052.240-6 | SISTEMA DE COBERTURA TENSIONADA, INCLUINDO ESTRUTURA METALI-CA, CABOS "FULLY LOCKED" E MEMBRANA "PTFE", CONFORME PROJETODA HIGHTEX, REF. JOP/JUV, P/ESTADIO DO MARACANA COPA 2014. | UN | 1,00 | 252.427.778,39 | 292.816.222,93 | 0,0% | 25% | 252.427.778,39 | 292.816.222,93 | - |
| **8400.004/11** | **REORÇAMENTO PROJETO EXECUTIVO - RECUPERAÇÃO ESTRUTURAL -** | | | | **139.723.660,21** | **405,2%** | **37%** | **116.310.324,60** | **134.919.976,54** | **4.803.683,67** |

| CÓDIGO | DESCRIÇÃO | UNID | QUANTIDADE FINAL | CUSTO UNIT. ONERADO | PREÇO TOT. FINAL | AUMENTO / REDUÇÃO NO PREÇO TOTAL (%) | ABC (%) ACUM. | CUSTOS DE REFERÊNCIA | PREÇO TOTAL REFERÊNCIA TCU | DIFERENÇA (SOBRE/SUB PREÇO) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **8400.007/11** | **REORÇAMENTO PROJETO EXECUTIVO - ESTRUTURA METÁLICA -** | | | | **83.646.483,14** | | **44%** | **82.728.390,91** | **95.964.933,45** | **-12.318.450,31** |
| 18.052.207-6 | SISTEMA DE AR CONDICIONADO CENTRAL E VENTILACAO MECANICA COMPLETA,P/O ESTADIO MARIO FILHO - MARACANA COPA 2014,CONFORMEPROPOSTA PR-078620(AMBIENTER).FORNECIMENTO E MONTAGEM. | UN | 1,00 | 41.506.233,62 | 48.147.231,00 | 0,0% | 48% | 41.506.233,62 | 48.147.231,00 | - |
| **8400.002/11** | **REORÇAMENTO PROJETO EXECUTIVO - ADMINISTRAÇÃO LOCAL -** | | | | **30.237.148,23** | **-8,8%** | **51%** | | **32.674.606,66** | **-2.437.458,43** |
| **8400.006/11** | **REORÇAMENTO PROJETO EXECUTIVO - MOBILIÁRIO -** | | | | **25.711.222,74** | **3,2%** | **53%** | | **21.460.922,90** | **4.250.299,84** |
| 18.052.222-6 | SISTEMA DE PAINEIS INFORMATIVOS,DISPLAYS E HORARIO UNIFICADOPARA O ESTADIO MARIO FILHO-MARACANA,CONFORME PROPOSTA PP95981/10 REV.1 DA PROSEGUR.FORN.E INST.(MARACANA COPA 2014) | UN | 1,00 | 19.797.595,39 | 22.965.210,65 | 0,0% | 55% | 19.797.595,39 | 22.965.210,65 | - |
| 18.052.225-6 | SERVICOS (CABLAGENS,CONECTORIZACOES,INSTALACAO E INTERLIGA-CAO DE SOFTWARES,COMISSIONAMENTOS,START-UP E OPERACOES ASSISTIDOS),CONFORME PROP.PP 95981/10,PROSEGUR.FOR.INST. MARACANA. | UN | 1,00 | 18.695.766,41 | 21.687.089,04 | 0,0% | 57% | 18.695.766,41 | 21.687.089,04 | - |
| 15.007.247-6 | TRANSFORMADORES,GRUPOS GERADORES,NOBREAKS E RETIFIC.PAINEISMEDIA E BAIXA TENSAO,BARRAMENTO BLIND.E DEMAIS COMPONENTESDE ACORDO C/PROP.10.136/81-TECKMA ENG.P/OBRA MARACANA 2014 | UN | 1,00 | 18.600.382,98 | 21.576.444,26 | 0,0% | 59% | Não analisado | | |
| 18.052.218-6 | SISTEMA DE CONTROLE DE ACESSO RESTRITO E CONTROLE DE ACESSODO PUBLICO,PARA O ESTADIO MARIO FILHO-MARACANA,CONFORME PRO-POSTA PP 95981/10 REV.1 DA PROSEGUR.FORN.E INST.(COPA 2014) | UN | 1,00 | 15.488.399,14 | 17.966.543,00 | 0,0% | 60% | 6.761.255,80 | 7.843.056,73 | 10.123.486,27 |
| **8400.005/11** | **REORÇAMENTO PROJETO EXECUTIVO - DEMOLIÇÃO DE MARQUISE -** | | | | **16.170.975,87** | **11,3%** | **62%** | **10.394.868,24** | **10.394.868,24** | **5.776.107,63** |
| 11.009.014-1 | BARRA DE ACO CA-50, C/SALIENCIA, DIAM. DE 8 A 12,5MM, DESTINADA A ARMADURA DE CONCR. ARMADO | KG | 3.288.358,00 | 3,62 | 13.808.472,91 | 262,2% | 63% | 4,84 | 18.462.157,16 | -4.653.684,24 |
| 14.003.474-6 | ESQUADRIAS DE ALUMINIO PARA O ESTADIO MARIO FILHO-MARACANACONFORME | UN | 1,00 | 11.205.066,00 | 12.997.876,56 | 0,0% | 64% | 11.205.066,00 | 12.997.876,56 | - |

| CÓDIGO | DESCRIÇÃO | UNID | QUANTIDADE FINAL | CUSTO UNIT. ONERADO | PREÇO TOT. FINAL | AUMENTO / REDUÇÃO NO PREÇO TOTAL (%) | ABC (%) ACUM. | CUSTOS DE REFERÊNCIA | PREÇO TOTAL REFERÊNCIA TCU | DIFERENÇA (SOBRE/SUB PREÇO) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | PROPOSTA DA ITEFAL Nº T 2011-0131-000 E CAIXILHOSCOMPLEMENTARES. | | | | | | | | | |
| 05.001.595-6 | EQUIPE/EQUIPAMENTO PARA LIMPEZA DA OBRA, DE ACORDO COM OS PADRÕES EXIGIDOS PELA FISCALIZAÇÃO - OBRA MARACANÃ COPA 2014 | UNXMES | 337,48 | 32.831,95 | 12.852.946,72 | | 65% | 32.182,52 | 12.598.709,95 | 254.236,78 |
| 18.052.223-6 | SISTEMA DE SONORIZACAO (AREAS INTERNAS E ARQUIBANCADAS),PARAO ESTADIO MARIO FILHO-MARACANA,CONFORME PROPOSTA PP 95981/10REV.1 DA PROSEGUR.FORN.E INST.(MARACANA COPA 2014) | UN | 1,00 | 10.143.291,29 | 11.766.217,90 | 0,0% | 66% | 10.143.291,29 | 11.766.217,90 | - |
| 16.029.005-6 | IMPERMEABILIZAO/REVESTIMENTO DE DEGRAU DE ARQUIBANCADA/COBERTURA REMANESCENTE C/POLIUREIA PURA,2KG/M2,(CURA RAPIDA)APLICC/EQUIPAMENTO BI-COMPONENTE (A QUENTE) TIPO HOT SPRAY. | M2 | 76.016,64 | 116,49 | 10.272.006,94 | 0,0% | 67% | 119,02 | 10.495.276,93 | -223.269,99 |
| 18.052.214-6 | SISTEMA DE COMUNICACAO DE VOZ E DADOS PARA O ESTADIO MARIOFILHO-MARACANA, CONFORME PROPOSTA PP 95981/10REV.1-DA PROSE-GUR. FORNECIMENTO E INSTALACAO.(OBRA DO MARACANA COPA 2014) | UN | 1,00 | 8.795.961,67 | 10.203.315,54 | 0,0% | 68% | 8.795.961,67 | 10.203.315,54 | - |
| 13.385.063-6 | PISO MONOLITICO (FLAKES), ALTA RESIST. ABRASAO, ACAB. FOSCO, ANTIDERRAPANTE, ESP=3 MM, FLOCOS 1/8", 02 CAMADAS VERNIZ POLIASPATICOS, INCL. PREP. E TRAT. JUNTAS E RALOS.C.PROJ | M2 | 56.676,00 | 152,52 | 10.027.299,28 | | 69% | 152,52 | 10.027.299,28 | - |
| 11.025.042-6 | CONCRETO BOMBEADO FCK 35MPA C/ADITIVO DE SILICA ATIVA DOSADOSOBRE O PESO DO CIMENTO,PROP.10%,COMPREEND.FORN.DO CONCRETO,COLOC.NAS FORMAS,ESPALH.ADENSAM.MEC.E ACAB. P/MARACANA 2014. | M3 | 25.566,05 | 336,58 | 9.981.824,49 | 26,5% | 70% | 352,25 | 10.446.484,38 | -464.659,89 |
| 18.052.221-6 | SISTEMA DE ATIVOS DE REDE,PARA O ESTADIO MARIO FILHO-MARACA-NA,CONFORME PROPOSTA PP 95981/10 REV.1 DA PROSEGUR.FORNECI-MENTO E INSTALACAO.(MARACANA COPA 2014) | UN | 1,00 | 7.551.734,00 | 8.760.011,44 | 0,0% | 70% | 7.551.734,00 | 8.760.011,44 | - |
| 05.008.051-6 | LOCACAO DE PLATAFORMA PROPOSTA OU SIMILAR. (OBRA DO MARACANACOPA 2014). | UNXMES | 411,91 | 18.169,98 | 8.681.899,90 | 3332,6% | 71% | 18.071,59 | 8.634.887,62 | 47.012,28 |

| *CÓDIGO* | *DESCRIÇÃO* | *UNID* | *QUANTIDADE FINAL* | *CUSTO UNIT. ONERADO* | *PREÇO TOT. FINAL* | *AUMENTO / REDUÇÃO NO PREÇO TOTAL (%)* | *ABC (%) ACUM.* | *CUSTOS DE REFERÊNCIA* | *PREÇO TOTAL REFERÊNCIA TCU* | *DIFERENÇA (SOBRE/SUB PREÇO)* |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| *05.002.004-0* | *DEMOLICAO C/EQUIP. DE AR COMPR., DE MASSAS DE CONCR. ARMADO,EXCETO PISOS OU PAV.* | *M3* | *24.537,99* | *258,38* | *7.354.545,99* | *24,0%* | *72%* | *261,67* | *7.448.215,55* | *-93.669,56* |
| *18.052.219-6* | *SISTEMA DE CIRCUITO FECHADO DE TV (CFTV),PARA O ESTADIO MA-RIO FILHO-MARACANA,CONFORME PROPOSTA PP 95981/10 REV.1 DAPROSEGUR.FORNECIMENTO E INSTALACAO.(MARACANA COPA 2014)* | *UN* | *1,00* | *6.111.760,40* | *7.089.642,06* | *0,0%* | *72%* | *6.111.760,40* | *7.089.642,06* | *-* |
| ***8400.003/11*** | ***REORÇAMENTO PROJETO EXECUTIVO - CENTRAL DE PRÉ-MOLDADO -*** | | | | ***7.059.814,30*** | ***-43,3%*** | ***73%*** | | ***5.639.080,67*** | ***1.420.733,63*** |
| *01.051.129-5* | *ELABORACAO DE PROJETO EXECUTIVO DE OBRA DE REFORMA E ADEQUACAO DO ESTADIO JORNALISTA MARIO FILHO, COMPREENDENDO OSPROJETOS DA COBERTURA. P/ MARACANA - COPA 2014.* | *UN* | *1,00* | *5.661.206,90* | *6.567.000,00* | *0,0%* | *74%* | *18.523.113,46* | *21.486.811,61* | *-14.919.811,61* |
| *18.027.961-6 18.027.938-6 18.027.962-6* | *PROJETOR DE EMBUTIR, MOD. DECOSCENE (FACHO FECHADO 2X3º, VI-DRO ANTIDERRAPANTE), PHILIPS OU SIMILAR, REATOR, PARA LAMPA-DA VAPOR METAL.150W.MARACANA COPA 2014. FORNEC. E INSTALACAO* | *UN* | *2.738,00* | *1.849,34* | *5.873.651,79* | *530,9%* | *74%* | *1.878,34* | *5.965.758,11* | *-92.106,32* |
| *11.011.030-1* | *CORTE, DOBRAGEM, MONT. E COLOC. DE FERRAG. NA FORMA, ACO CA-50B OU CA-50A, EM BARRA REDONDA C/DIAM. DE 8 A 12,5MM* | *KG* | *2.774.859,48* | *1,82* | *5.858.283,33* | *205,6%* | *75%* | *1,73* | *5.568.588,00* | *289.695,33* |
| *19.004.226-6* | *LOCACAO DE PLATAFORMA TELESCOPICA COM ALTURA DE TRABALHO ACIMA DE 25M,INCL. MOBILIZACAO/DESMOBILIZACAO, OPERADOR DE MAQUINA E MANUTENCAO,P/ OBRA DO MARACANA - COPA 2014* | *UNX MES* | *177,64* | *28.367,47* | *5.845.468,95* | | *75%* | *18.607,95* | *3.834.399,25* | *2.011.069,70* |
| *18.052.220-6* | *SISTEMA DE AUTOMACAO PREDIAL (BMS),PARA O ESTADIO MARIOFILHO-MARACANA,CONFORME PROPOSTA PP 95981/10 REV.1 DA PROSE-GUR.FORNECIMENTO E INSTALACAO.* | *UN* | *1,00* | *4.998.491,49* | *5.798.250,13* | *0,0%* | *76%* | *3.454.760,26* | *4.007.521,90* | *1.790.728,23* |
| *18.027.184-6* | *PROJETOR DE SOBREPOR,MOD.COLOR REACH POWERCORE(FACHO MEDIO40 GRAUS),COD.DCP770,PHILIPS OU SIMILAR.FORNECIMENTO E COLO-CACAO,P/OBRA DO MARACANA COPA 2014.* | *UN* | *356,00* | *13.249,73* | *5.471.608,50* | *-0,6%* | *76%* | *13.249,73* | *5.471.608,50* | *-* |
| *18.052.208-6* | *ELEVADORES DE PASSAGEIROS,SEGUNDO NORMA ABNT NBR-NM207 E NBRNM-313,COMPOSTA P/15 UNIDADES P/ESTADIO MARIO* | *UN* | *1,00* | *4.555.793,87* | *5.284.720,89* | *0,0%* | *77%* | *Não analisado* | | |

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

| CÓDIGO | DESCRIÇÃO | UNID | QUANTIDADE FINAL | CUSTO UNIT. ONERADO | PREÇO TOT. FINAL | AUMENTO / REDUÇÃO NO PREÇO TOTAL (%) | ABC (%) ACUM. | CUSTOS DE REFERÊNCIA | PREÇO TOTAL REFERÊNCIA TCU | DIFERENÇA (SOBRE/SUB PREÇO) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | FILHO-MARACANACONFORME PROP. OTIS ELEVADORES Nº46-1-9.FORNEC./INSTALACAO. | | | | | | | | | |
| 18.052.216-6 | SISTEMA DE BROADCASTING (TRANSMISSAO P/TV EM HDTV E TV 3D),PARA O ESTADIO MARIO FILHO-MARACANA,CONFORME PROPOSTA PP95981/10 REV.1 DA PROSEGUR.FORN.E INST.(MARACANA COPA 2014) | UN | 1,00 | 4.373.119,41 | 5.072.818,52 | 0,0% | 77% | 4.373.119,41 | 5.072.818,52 | - |
| 11.009.015-1 | BARRA DE ACO CA-50B, C/SALIENCIA, DIAM. ACIMA DE 12,5MM, DESTINADA A ARMADURA DE CONCR. ARMADO | KG | 1.282.088,15 | 3,34 | 4.967.322,33 | -11,0% | 77% | 4,63 | 6.885.839,04 | -1.918.516,71 |
| 05.100.928-6 | DESCARGA DE ENTULHO DE OBRA - BOTA FORA(MATERIAL LIMPO) NOSATERROS.PARA OBRA DO MARACANA COPA 2014. | T | 214.359,93 | 19,54 | 4.858.767,92 | 543,5% | 78% | 14,54 | 3.615.480,32 | 1.243.287,59 |
| 11.050.001-1 | ALUGUEL DE ESCOR. TUBULAR, C/TUBOS MET., NA DENSIDADE DE 5,00M DE TUBO EQUIPADO P/ M3 DE ESCOR. | M3X MES | 931.104,95 | 4,49 | 4.849.567,02 | 1304,1% | 78% | 6,87 | 7.420.161,57 | -2.570.594,55 |
| 04.005.165-0 | TRANSPORTE DE QUALQUER NATUR. C/VELOC. MEDIA DE 20KM/H EM CAMINHAO BASCUL. CAPAC. UTIL DE 17T | T X KM | 7.010.353,93 | 0,57 | 4.635.246,02 | 12792,1% | 79% | 0,57 | 4.635.246,02 | - |
| 17.018.115-0 | PINTURA COM TINTA ACRÍLICA SEMI-BRILHANTE OU ACETINADA PARA INTERIOR E EXTERIOR, INCOLOR OU COLORIDA, SOBRE TIJOLO, CONCRETO LISO, CIMENTO-AMIANTO, REVESTIMENTO, MADEIRA E FERRO, INCLUSIVE LIXAMENTO, UMA DEMÃO DE SELADOR ACRÍLICO E DUAS DEMÃOS DE ACABAMEN, INCLUSIVE DUAS DEMÃOS DE MASSA CORRIDA ACRÍLICA | M² | 192.415,00 | 19,57 | 4.368.051,40 | 135,4% | 79% | 20,88 | 4.660.445,23 | -292.393,83 |
| 19.004.211-6 | LOCACAO DE GUINDASTE FIXO,TP.GRUA,CAP.MAX.CARGA 25000KG,CAP.PONTA DA LANCA=5500KG,R.ALC.70M,TORRE EST.H.UTIL 47M,INCL.OPEXC.INST.ELET,ATERR,BASE CONC,CONTRAPESO.MARACANA COPA 2014. | H | 6.499,00 | 538,65 | 4.060.796,17 | -23,1% | 79% | 426,21 | 3.213.129,00 | 847.667,17 |
| 18.027.185-6 | PROJETOR DE SOBREPOR,MOD.SW REACH POWERCORE(FACHO MEDIO 40GRAUS),COD.DCP772/400K, PHILIPS OU SIMILAR.FORNECIMENTO E CO-LOCACAO,P/OBRA DO MARACANA COPA 2014. | UN | 262,00 | 13.251,15 | 4.027.289,51 | -7,1% | 80% | Não analisado | | |
| 11.055.001-1 | MONTAGEM E DESMONT. DE ESCOR. TUBULAR NORMAL, | M3 | 372.233,73 | 9,05 | 3.907.709,70 | 461,3% | 80% | 9,51 | 4.106.333,62 | -198.623,92 |

| ***CÓDIGO*** | ***DESCRIÇÃO*** | ***UNID*** | ***QUANTIDADE FINAL*** | ***CUSTO UNIT. ONERADO*** | ***PREÇO TOT. FINAL*** | ***AUMENTO / REDUÇÃO NO PREÇO TOTAL (%)*** | ***ABC (%) ACUM.*** | ***CUSTOS DE REFERÊNCIA*** | ***PREÇO TOTAL REFERÊNCIA TCU*** | ***DIFERENÇA (SOBRE/SUBPREÇO)*** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | *NA DENSIDADE DE5,00M DE TUBO P/ M3, PAGOS 60% NA MONT. E 40% NA DESMONT.* | | | | | | | | | |

VOTO

Em apreciação, relatório de acompanhamento realizado em face da determinação prevista nos Acórdãos nº 2.298/2010 e 574/2013, ambos do Plenário, com o objetivo de acompanhar a operação de crédito relativa ao projeto de reforma e adequação do Estádio Mário Filho (Maracanã), celebrada entre o BNDES e o Governo do Estado do Rio de Janeiro, ação que se insere no esforço para realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014. No presente momento, a obra encontra-se concluída, mas com pagamentos ainda pendentes.

2. O empreendimento foi inicialmente orçado em R$ 720 milhões, cujo preço contratado após o procedimento licitatório foi de R$ 705 milhões. Desse montante, R$ 400 milhões são viabilizados pelo financiamento do BNDES. O restante provirá de recursos do tesouro estadual.

3. Como já expus em decisões pretéritas, no Acórdão 267/2011-Plenário esta Corte já havia identificado a existência de pendências no projeto básico da obra. Na oportunidade, constatou-se que aquelas peças não detinham o detalhamento necessário para subsidiar o valor contratado e tampouco a viabilidade do prazo estipulado para o término do empreendimento.

4. Como se sabe, a conformidade dos custos da obra e a definição dos métodos e do prazo para sua execução são condições para que o Banco libere as parcelas que excedam 20% do total financiado, nos termos do Acórdão 845/2011-P e do próprio contrato de empréstimo.

5. Em face disso, o Governo do Estado do Rio de Janeiro ultimou esforços para entregar ao Tribunal o novo projeto executivo da obra. Em primeira oportunidade, o valor da empreitada foi reavaliado em R$ 956,8 milhões. A justificativa para os mais de R$ 250 milhões de acréscimos foi a necessidade da completa reconstrução da cobertura, *ex vi* da inviabilidade do aproveitamento da estrutura então existente.

6. Após a primeira avaliação do projeto executivo, feita a oitiva do Governo do Estado do Rio de Janeiro acerca das sobreavaliações de custos encontradas, apresentou-se um novo orçamento, desta vez, no montante de R$ 859.472.464,51; ou mais de R$ 97 milhões de redução. Isso posto, no Acórdão 574/2013-Plenário, deliberou-se o seguinte:

9.1. determinar à Secretaria de Controle Externo da Administração Indireta no Rio de Janeiro (SecexEstataisRJ), com base no art. 157, caput c/c art. 241 e 242 do Regimento Interno do TCU, que prossiga, em 2013, no acompanhamento das ações realizadas pelo BNDES para financiamento do Estádio Maracanã, apresentando, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, a contar da ciência, com o auxílio da Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação (SecobEdificação), avaliação conclusiva a respeito da aderência dos preços contratados nos aditivos pactuados após a prolação do Acórdão 2.333/2011-Plenário, com relação aos valores de mercado.

7. Nesta oportunidade, tendo em vista os termos aditivos a modificar o projeto executivo – e, em consequência, a valor do empreendimento – objetiva-se sondar se não houve modificação do cenário já avaliado por esta Corte nas fiscalizações anteriores, em termos da justeza do valor do objeto, capaz de macular a finalidade e a probidade do crédito aprovado sob a luz do programa ProCopa-Arenas. Não se admitiria, por óbvio, que, malgrado a informação de eventual superfaturamento, o BNDES continuasse a encaminhar recursos – ainda mais com taxas subsidiadas.

8. Até o 10º Termo Aditivo, o novo valor do contrato de reforma e adequação do estádio atingiu o valor de R$ 1,05 bilhão. Os exames foram realizados, portanto, nas alterações até o 10º aditamento.

9. Segundo a Secretaria de Estado de Obras do Rio de Janeiro (Seobras/RJ), as alterações contratuais foram inevitáveis, tendo em vista que diversas das soluções incluídas no projeto básico não se ajustavam às necessidades de prazo, quantidade e qualidade necessárias para a consecução da obra e para ao atendimento de exigências da Federação Internacional de Futebol – FIFA e da certificação ambiental de sustentabilidade LEED – Leadership in Energy and Environmental Design.

10. Em razão de tais circunstâncias, fez-se necessário um aumento nos quantitativos de recuperação estrutural, com aplicação de metodologias diferenciadas; também houve a substituição da cobertura existente, com demolição da marquise de concreto armado. Ainda ampliou-se a área com membrana tensionada e incorporaram-se as exigências para a certificação LEED.

11. A Seobras/RJ justificou, ademais, que as modificações do objeto, aliadas a outras ocorrências supervenientes, ensejaram atraso no cronograma da obra. Tendo em vista a necessidade de conclusão do Estádio para a Copa das Confederações de Futebol, em junho de 2013, a Secretaria alegou que foram necessárias outras intervenções para garantir o término dentro do prazo, como a mobilização adicional de mão-de-obra para os trabalhos de recuperação estrutural; a execução concomitante de atividades para acelerar a empreitada; e a modificação da metodologia executiva das estruturas das arquibancadas, trocando-a de concreto armado moldado *in loco* para estrutura metálica.

12. Os serviços de recuperação da estrutura de concreto armado do anel externo do Estádio foram os encargos que

sofreram maior incremento (de 405. Outro grupo de serviços que causou impacto no orçamento foi a inclusão das estruturas metálicas para as arquibancadas (de R$ 83,7 milhões), em substituição a estruturas de concreto armado. Na comparação entre os valores globais, o preço da obra sofreu incremento de 35,7%, desde a última análise do TCU.

13. Feitos os exames nos serviços da nova curva ABC do empreendimento, tal qual consta do relatório precedente, em alguns itens foram identificados indícios de preços acima das referências de mercado; todavia, a compensação com outros que apresentaram desconto resultou em um valor final que não indica haver excesso no preço global. Como é o entendimento jurisprudencial desta Corte, tal condição não é suficiente para revelar qualquer enriquecimento sem causa, a consubstanciar um superfaturamento.

14. Pondero, aqui, todavia, uma limitação importante deste trabalho: os exames foram realizados, somente, sobre os custos unitários dos serviços. Não se empreendeu uma análise sobre os novos quantitativos pactuados.

15. A maciça maioria dos itens acrescidos carece de um acompanhamento *pari passu* do processo construtivo, o que, pelas limitações da presente fiscalização – focadas na regularidade do repasse de recursos via financiamento – não puderam ser realizadas. Alguns encargos exigem um acompanhamento diuturno para a perfeita identificação do volume de serviço realmente executado. Foram os casos das recuperações estruturais; das locações de equipamentos; do número preciso de mão de obra necessária para adimplir cada serviço; do volume de entulho descarregado; etc.

16. Em uma visão sobre o que se demandaria do BNDES para resguardar os termos de seu contrato, não concluo como exigível que o banco aloque técnicos (de que não dispõe) para avaliar tal grau de particularidades na execução contratual. Lembro que a presente análise do TCU objetiva a apreciação da regularidade do financiamento; não propriamente – e imediatamente – a do contrato da obra.

17. Em outras palavras, tais exames são próprios do controle contratual propriamente dito, sob competente jurisdição do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Sempre que constatada mácula na avença que, a juízo daquela Corte de Contas, tenha o potencial de manchar a finalidade e probidade do investimento, basta, nos termos do contrato de empréstimo, comunicar o BNDES. O fluxo de recursos será, então, imediatamente interrompido, até a elisão das irregularidades. Essa digressão consta de todos os contratos de financiamento para a construção e reforma dos estádios de futebol para a Copa. Sem prejuízo da constituição da eventual tomada de contas especial; essa, sob controle externo do TCE/RJ.

18. Assim, julgo que se deva comunicar ao BNDES e ao Governo do Estado do Rio de Janeiro que, no que se refere à operação de crédito pactuada destinada a financiar a reforma e adequação do Estádio Maracanã, após o exame das alterações no projeto executivo e de seu respectivo orçamento, pactuadas até o 10º Termo Aditivo, que, até o momento, não foram encontradas irregularidades capazes de obstar a transferência de recursos para o empreendimento;

19. De todo oportuno, ainda, pelo que discorri, alertar o Tribunal de Contas do Estado que, em razão das limitações presentemente apontadas, dentre as quais a impossibilidade do acompanhamento pari passu e in loco dos trabalhos, o TCU não avaliou as exatas quantidades e produtividades de todos os serviços pactuados via termo aditivo. Foram os casos, por exemplo, dos itens *"recuperação estrutural"*, *"descarga de entulho"*, *"locação de plataforma telescópica"*, *"estrutura metálica"*, *"transporte de material de qualquer natureza"*, *"descarga de entulho"*, *"locação de plataforma pantográfica"*, *"aluguel de escoramento tubular"*, dentre outros.

20. No mais, concordando inteiramente com as demais conclusões da unidade instrutiva, parabenizo o corpo técnico e a instância dirigente da SecobEdificações pela presteza e competência na realização deste Trabalho, em especial aos auditores Marcelo Almeida de Carvalho e Victor Hugo Moreira Ribeiro, como também ao Diretor Rafael Carneiro Di Bello.

Ante todo o exposto, voto no sentido de que o Tribunal adote o Acórdão que ora submeto a este Plenário.

ACÓRDÃO Nº 1980/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-012.119/2012-1
2. Grupo I, Classe de Assunto V- Relatório de Acompanhamento
3. Entidade: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)
4. Interessado: Tribunal de Contas da União (SecexEstataisRJ)
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: SecexEstataisRJ; SecobEdificações
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. ACÓRDÃO:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento com o objetivo de

acompanhar a operação de crédito relativa ao projeto de reforma e adequação do Estádio Mário Filho – Maracanã, a ser celebrada entre o BNDES e o Estado do Rio de Janeiro, e que se insere no esforço para realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator em:

9.1. comunicar o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e o Governo do Estado do Rio de Janeiro, no que se refere à operação de crédito pactuada destinada a financiar a reforma e adequação do Estádio Maracanã, que, após o exame das alterações no projeto executivo e de seu respectivo orçamento, pactuadas até o 10º Termo Aditivo, até o momento, não foram encontradas pelo TCU irregularidades capazes de obstar a transferência de recursos para o empreendimento;

9.2. comunicar o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro que a análise empreendida por esta Corte nos serviços pactuados até o 10º Termo Aditivo ao contrato de execução da obra, em razão das limitações da presente fiscalização, dentre as quais a impossibilidade do acompanhamento *pari passu* e *in loco* dos trabalhos efetivamente executados, em termos da competência constitucional desta Corte, que não se avaliaram as exatas quantidades e produtividades de todos os serviços pactuados via termo aditivo, a exemplo do seguinte:

9.2.1. recuperação estrutural;
9.2.2. descarga de entulho da obra;
9.2.3. locação de plataforma telescópica;
9.2.4. estrutura metálica;
9.2.5. transporte de material de qualquer natureza;
9.2.6. descarga de entulho;
9.2.7. locação de plataforma pantográfica;
9.2.8. aluguel de escoramento tubular;

9.3. determinar à SecexEstataisRJ que prossiga com o acompanhamento das ações do BNDES para financiar a reforma do Estádio do Maracanã, no âmbito do Programa PróCopa Arenas, apresentando relatório final conclusivo acerca da regularidade do empréstimo;

9.4. encaminhar cópia desta decisão, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam:
9.4.1. ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;
9.4.2. ao Governo do Estado do Rio de Janeiro;
9.4.3. ao Ministério do Esporte;
9.4.4. ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro;
9.4.5. ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;
9.4.6. ao Presidente da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e ao Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal; e

9.5. arquivar os correntes autos.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1980-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

**GRUPO I – CLASSE V – Plenário**
**TC 013.496/2013-1**
**Natureza:** Relatório de Levantamentos
**Órgãos/Entidade:** Prefeitura Municipal de Itaubal - AP; Prefeitura Municipal de Laranjal do Jari - AP; Prefeitura Municipal de Oiapoque - AP; Superintendência Estadual da Funasa no Amapá.
**Interessado:** Secretaria do TCU no Estado do Amapá - Secex/AP.
**Advogado constituído nos autos:** não há.

**Sumário:** LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. TERMOS DE COMPROMISSO FIRMADOS ENTRE A FUNASA E MUNICÍPIOS DO AMAPÁ PARA EXECUÇÃO DE OBRAS DE SANEAMENTO. FALHAS NO ACOMPANHAMENTO DOS CONVÊNIOS. ATRASOS DAS OBRAS E INDÍCIOS DE PAGAMENTOS INDEVIDOS. RISCO DE DANO AO ERÁRIO. AUTUAÇÃO DE REPRESENTAÇÕES. NOTIFICAÇÃO. COMUNICAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

**RELATÓRIO**

Trata-se de relatório de levantamento de auditoria realizado pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Amapá – Secex-AP –, com o propósito de se conhecer os projetos e as condições de aplicação e acompanhamento de termos de compromisso firmados entre a Fundação Nacional de Saúde - Funasa - e municípios do Amapá para execução de obras de abastecimento de água. Os trabalhos foram realizados nos meses de maio e junho deste ano.

6. Transcrevo, no que importa e com as adaptações que entendo necessárias, o relatório de auditoria acostado à peça 7, devidamente anuído pelo corpo dirigente da unidade (peças 8 e 9):

**1. APRESENTAÇÃO**

1.1. O presente trabalho de fiscalização na modalidade de Levantamento foi proposto ao Tribunal a partir das informações obtidas durante o trabalho de produção de conhecimento realizado no âmbito da Secex/AP no primeiro trimestre do corrente ano, no qual restou evidenciada que o Estado do Amapá e seus municípios ostentam os piores indicadores de cobertura de sistemas de abastecimento de água e de esgoto sanitário do Brasil.

1.2. A partir dessa constatação, iniciou-se um trabalho de levantamento dos investimentos em ações de saneamento básico do Governo Federal no Estado do Amapá, quando então foram identificados projetos financiados com recursos do programa “Saneamento Básico”, na ação de “Implantação de Melhorias de Sistemas Públicos de Abastecimento de Água em Municípios com população abaixo de 50.000 habitantes, Exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico – RIDE (10GD)”.

1.3 Desses projetos, os de maior relevância, executados diretamente pelos municípios, foram objeto de formalização dos seguintes termos de compromisso pela Fundação Nacional de Saúde – Funasa, no âmbito da 2ª etapa do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2:

a) Município de Laranjal do Jari (TC/PAC 0025/2012), no valor de R$ 29.863.120,00;
b) Município de Oiapoque (TC/PAC 0035/2012), no valor de R$ 15.713.401,40;
c) Município de Itaubal (TC/PAC 0432/2011), no valor de R$ 1.320.000,00.

1.4. Assim, com base nos critérios de relevância, risco, materialidade e oportunidade, propôs-se a realização do presente Levantamento, com o objetivo de se obter conhecimento acerca desses projetos e condições de implementação dos termos de compromisso firmados entre a Funasa e esses municípios no âmbito do PAC 2 para obras de abastecimento de água, bem como sobre a organização e o funcionamento da estrutura de execução e fiscalização dos entes contemplados.

**2. INTRODUÇÃO**

**2.1. Deliberação**

*2.1.1. A presente fiscalização é decorrente de Despacho proferido pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator Valmir Campelo nos autos do TC 012.784/2013-3.*

*2.1.2. As razões que motivaram a presente fiscalização foram amparadas na diretriz para a execução do Plano de Fiscalização de 2013 da Segecex que orienta o direcionamento das fiscalizações, sempre que possível, para as fases iniciais dos programas, projetos, obras e contratações, de modo a prevenir a ocorrência de disfunções, desperdícios irregularidades e descontinuidades.*

*2.1.3. Foram determinantes para a propositura e realização deste Levantamento de Auditoria os seguintes fatores:*

*a) Risco: pelo fato de haver histórico de fragilidades estruturais e de irregularidades na aplicação de recursos federais nas prefeituras municipais do Estado do Amapá;*

*b) Oportunidade: em vista de que os termos de compromisso firmados pela Funasa com os municípios de Laranjal do Jarí, Oiapoque e Itaubal ainda estarem em fase inicial de execução e têm apenas 30,28% dos recursos liberados, de maneira que ainda é possível propor, mediante a presente ação de controle, iniciativas que visem à correção de falhas, deficiências e/ou irregularidades eventualmente identificadas;*

*c) Materialidade: em decorrência de que os projetos aprovados e pactuados para obras de abastecimento de água nos três municípios totalizam a importância de R$ 46.896.521,40, valor superior ao aplicado por esses entes na função saneamento no ano de 2011 e quase equivalentes aos seus orçamentos naquele exercício;*

*d) Relevância: haja vista que o quadro de atendimento à população com serviços de saneamento básico no estado do Amapá é precário e se reflete no quadro geral de saúde pública, aumentando o risco de incidência de casos de morbidade e de mortalidade por doenças de veiculação hídrica. Ademais, esses municípios dependem fortemente dos recursos federais oriundos de transferências constitucionais e voluntárias para financiar investimentos nos serviços essenciais à população.*

**2.2. Objetivo e escopo**

2.2.1. O presente levantamento tem por objetivo obter conhecimento acerca dos projetos e condições de implementação dos termos de compromisso firmados entre a Funasa e municípios do Amapá (Laranjal do Jari, Oiapoque e Itaubal) no âmbito do PAC 2 para obras de abastecimento de água, bem como sobre a organização e o funcionamento da estrutura de execução e fiscalização dos municípios contemplados.

2.2.2. Nesse sentido, o escopo do trabalho abrange as seguintes abordagens:

*a) quadro de saneamento básico, conhecimento dos projetos financiados com recursos da segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento e marco regulatório;*

*b) situação dos municípios contemplados quanto à estrutura para execução e fiscalização dos projetos;*

*c) estrutura local da Funasa/AP para fiscalização dos termos de compromisso.*

2.2.3. O presente trabalho não descreve de forma integral nenhum processo de trabalho relacionado à estrutura de execução e fiscalização dos municípios e da Funasa/AP, haja vista que a situação encontrada é de completa ausência de estrutura de execução e de rotinas de acompanhamento.

**2.3. Metodologia e limitações**

2.3.1. A metodologia utilizada para a execução do presente levantamento contemplou os seguintes procedimentos:

a) pesquisa sobre o quadro geral de saneamento básico no Brasil, no Amapá e nos municípios contemplados com recursos do PAC 2, bem como sobre o marco regulatório das políticas de saneamento no Brasil;

b) obtenção de documentação, análise e detalhamento dos projetos de abastecimento de água em execução nos municípios de Laranjal do Jarí, Oiapoque e Itaubal no Amapá;

c) observação acerca da estrutura de execução e de fiscalização dos respectivos projetos pela Funasa/AP e municípios contemplados;

d) análise de documentação relacionada às primeiras etapas de execução das obras.

2.3.2. Foram identificadas, ainda, algumas limitações aos trabalhos de auditoria. A primeira se refere ao fato de que os convênios da Funasa vinculados ao PAC 2 não estão registrados no Siconv, mas em base de dados específica da Fundação. Dessa forma, para ter acesso aos documentos, a Equipe de Auditoria teve que solicitar da Concedente e das prefeituras. O segundo entrave diz respeito ao fato de que algumas prefeituras tiveram alguma dificuldade em disponibilizar os documentos nos momentos solicitados pela auditoria. Isso ocorreu, principalmente, em razão da mudança de prefeito, ocorrida em 01/01/2013.

**3. VISÃO GERAL DO SETOR E DA POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO, DOS ENTES PARTÍCIPES E DOS PROJETOS EM EXECUÇÃO**

**3.1. Panorama Geral do Quadro de Saneamento:**

3.1.1. É de conhecimento geral o fato de que a ausência ou precariedade dos serviços de saneamento básico provoca ou favorece o surgimento de diversas doenças, que trazem sofrimento aos cidadãos, e que também causam prejuízo ao erário e à economia nacional. Segundo pesquisa realizada pelo Instituto Trata Brasil e Fundação Getúlio Vargas, 217 mil trabalhadores precisam se afastar anualmente de suas atividades devido a problemas gastrointestinais vinculados à falta de saneamento. Em 2009, segundo o Datasus, 462 mil pessoas foram internadas por infecções gastrointestinais, que podem ter sido provocadas pela falta ou precariedade dos serviços de saneamento.

3.1.2. O saneamento básico, especialmente quanto aos sistemas de abastecimento de água e de esgoto sanitário, é uma das mais graves mazelas da sociedade brasileira. Segundo dados do Sistema Nacional de Informações de Saneamento – SNIS, em 2010, no Brasil, o índice de atendimento da rede de água era de 81,1%, enquanto que o índice de atendimento da coleta de esgoto era de 46,2%. Todavia, do esgoto coletado, apenas 37,9% recebia algum tipo de tratamento antes de ser lançado ao meio ambiente. Essa rede de atendimento, todavia, é distribuída desigualmente nas regiões brasileiras.

3.1.3. Enquanto na região sudeste a rede de atendimento de água e de coleta de esgoto atinge, respectivamente, 91,3% e 71,8, na região norte esse atendimento é de 57,5% e 8,1%, respectivamente. De igual modo, a citada desigualdade na rede de atendimento também se reflete nos estados federados.

3.1.4. Neste sentido, no que se refere à rede de atendimento de água, em 2010, o Amapá era o único estado que aparecia com um índice de atendimento menor que 40%. No que se refere à rede de coleta de esgoto, os Estados do Amapá, Rondônia, Pará e Piauí têm um índice de atendimento menor que 10%. Esses dados demonstram a enorme importância que os investimentos em sistema de abastecimento de água e em esgotamento sanitário têm para o Estado do Amapá.

**3.2. Marco Regulatório da Política Nacional de Saneamento Básico:**

3.2.1. O governo brasileiro tem adotado mecanismos institucionais de fomento e regulamentação das atividades de saneamento básico, podendo-se citar, entre outras, as Leis 10.257/2001 (conhecida como o Estatuto das Cidades), 11.445/2007 (denominada Lei de Saneamento Básico), e 12.305/2010 (chamada Lei dos Resíduos Sólidos), além dos diversos decretos que regulamentam as citadas normas.

3.2.2. A Lei 11.445/2007 estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico. Uma das exigências dessa lei é que todas as prefeituras têm obrigação de elaborar seu Plano Municipal de Saneamento Básico - PMSB.

3.2.3. Segundo essa lei, saneamento básico é o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais relativos aos processos de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, manejo de resíduos sólidos e drenagem e manejo das águas pluviais urbanas. A partir de 2014, haverá restrição para a transferência de recursos da União para a prefeitura que não elaborar e aprovar o seu PMSB.

3.2.4. A regulamentação da mencionada lei ocorreu por meio do Decreto 7.217, de 21/06/2010 que, entre outras disposições, estabeleceu as condições para a prestação dos serviços públicos de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de manejo de resíduos sólidos urbanos, e manejo de águas pluviais urbanas. O decreto normatiza, ainda, a regulação e a necessidade de sustentabilidade dos sistemas de saneamento.

3.2.5. No âmbito interno da Funasa, a regulamentação foi procedida por intermédio da Portaria 118, de 14/02/2012 que aprovou os critérios e os procedimentos necessários à celebração de convênios para a elaboração dos planos municipais de saneamento básico.

3.2.6. Ainda em relação a saneamento básico, a Funasa executa o Programa de Trabalho “Implantação e melhoria de sistemas públicos de abastecimento de água em municípios de até 50.000 habitantes”, cujo objetivo é a implantação de sistemas de abastecimento de água para controle de doenças e outros agravos, com a finalidade de contribuir para a redução da morbimortalidade – provocada por doenças de veiculação hídrica.

3.2.7. O programa financia a execução de serviços como captação de água bruta em mananciais superficiais, captação subterrânea, adutora, estação elevatória de água, estação de tratamento de água, reservatórios, rede de distribuição, ligações domiciliares etc. Os projetos de abastecimento de água deverão seguir as orientações contidas no manual “Apresentação de Projetos de Sistemas de Abastecimento de Água”. Os termos de compromisso tratados neste levantamento foram financiados com recursos desse programa, inseridos na segunda fase do programa de Aceleração do Crescimento – PAC 2.

**3.3. Projeto de Abastecimento de Água no Município de Itaubal:**

3.3.1. O Município de Itaubal foi criado pela Lei Estadual 5, em 1º de maio de 1992. Está localizado ao sul do estado, a 112 km da cidade de Macapá e possui apenas um distrito. Na época dos primeiros habitantes do

lugar, havia uma grande abundância de um tipo de árvore (madeira de lei) conhecida como itaúba, o que levou seus habitantes a denominarem o povoado de Itaubal.

3.3.2. Segundo o Censo Demográfico de 2010/IBGE, a população do município de Itaubal é de 4.265 pessoas, sendo 1.754 localizados na zona urbana e 2.511 vivendo na área rural. A densidade populacional é de 2,5 hab./km².

3.3.3. O município possui uma precária rede geral de distribuição de água. Dos domicílios particulares permanentes, 552 são abastecidos pela rede geral de água, e 290 domicílios são abastecidos por meio de poço ou nascente na propriedade. Além disso, 541 domicílios tem o lixo coletado pelo serviço de limpeza (IBGE, 2010).

3.3.4. Em 21/12/2011, a Funasa e o Município de Itaubal celebraram o Convênio 669567 (TC/PAC 0432/2011), que tem como objeto a construção de sistema de abastecimento de água na sede do município, no valor de R$ 1.320.000,00, custeado exclusivamente pela Fundação. Seu período de vigência é de 21/12/2011 a 21/12/2013 (peça 6, p. 31-36).

3.3.5. O projeto contempla a captação por intermédio de três poços tubulares, 1.500 metros de adutoras de água bruta e água tratada, elevatórias de água bruta e água tratada, reservatório apoiado de 400 m3, tratamento simplificado, 2.000 metros de rede de distribuição e 200 ligações domiciliares.

3.3.6. De acordo com o Siafi, em 30/12/2011, foi liberado à prefeitura o valor de R$ 528.000,00. O projeto está em execução.

**3.4. Projeto de Abastecimento de Água no Município de Oiapoque:**

3.4.1. O Município de Oiapoque foi criado pela Lei 7.578, de 23/5/1945, e está localizado ao norte do estado, a 590 km da capital Macapá. Sua ligação com a capital ocorre por via aérea, rodoviária e marítima. Possui três distritos: Oiapoque, Clevelândia e Vila Velha. Limita-se com os municípios de Calçoene, Serra do Navio, Pedra Branca do Amapari, Laranjal do Jari, além da Guiana Francesa. Sua área territorial é de 22.625 km² (IBGE, 2013).

3.4.2. Segundo o Censo Demográfico de 2010/IBGE, naquele ano a população do município de Oiapoque era de 20.509 pessoas. Desse total, 13.852 viviam na zona urbana e 6.678 na zona rural. A densidade populacional do município é 0,9 hab/km2.

3.4.3. O município possui uma precária rede de distribuição de água. Ainda segundo o IBGE, 3.210 domicílios particulares permanentes são abastecidos por meio de poço ou nascente na propriedade, enquanto 704 domicílios particulares permanentes são abastecidos pela rede geral de água. A coleta de lixo domiciliar atende 2.773 domicílios e, por outro lado, 89,9% dos domicílios particulares permanentes urbanos possui saneamento semiadequado.

3.4.4. Em 29/05/2012, a Funasa e o Município de Oiapoque/AP celebraram o Convênio 672399 (TC/PAC 0025/2012), tendo como objeto a construção de sistema de abastecimento de água naquela cidade, no valor de R$ 15.713.401,40, sendo custeado exclusivamente com recursos da Fundação. O seu período de vigência é de 01/06/2012 a 01/06/2014 (peça 3, p. 106-114).

3.4.5. O projeto contempla a construção de uma adutora de água bruta, uma ETA de 1.000 m3/h, um reservatório apoiado de 5.000 m3, 49.885 metros de rede de distribuição e 3.880 ligações domiciliares.

3.4.6. Em 05/06/2012, por intermédio da ordem bancária 2012OB80483, foi repassado ao Convenente o valor de R$ 4.714.020,42, sendo depositado no Banco do Brasil, agência 2364, conta corrente 151459. O projeto está em execução.

**3.5. Projeto de Abastecimento de Água no Município de Laranjal do Jari:**

3.5.1. Esse município foi criado pela Lei 7.639, em 6 de dezembro de 1987. A cidade de Laranjal do Jari, sede municipal, era conhecida como Beiradão, por ser construída na beira do rio, em casas tipo palafita. A denominação de Laranjal do Jari deve-se ao nome do rio que banha a cidade (Rio Jari) e a um pequeno laranjal que existia às proximidades, quando da instalação do povoado, por ocasião da implantação do chamado Projeto Jari.

3.5.2. É o terceiro município mais populoso do estado. Fica localizado em frente à cidade de Monte Dourado (PA), separado pelo rio Jari.

3.5.3. A sede do município está localizada ao sul do Estado do Amapá (meso região sul), a 320 km da cidade de Macapá. Limita-se com os municípios de Oiapoque, Pedra Branca do Amapari, Mazagão e Vitória do Jari, com o Estado do Pará e ainda com o Suriname e a Guiana Francesa.

3.5.4. Segundo o Censo Demográfico realizado em 2010, a população do município de Laranjal do Jari é de 39.942 pessoas. Desse total, 39.942 vivem na região urbana e 2.038 na zona rural. A densidade populacional do município é de 1,29 hab./km².

3.5.5. De acordo com o referido órgão, no município de Laranjal do Jari há 39.870 pessoas residentes em domicílios particulares. Desse total, 16.210 pessoas são residentes em domicílios particulares ocupados em aglomerados subnormais, o que representa 40% da população. Aglomerados subnormais é o termo usado pelo IBGE para definir as áreas ocupadas desordenadamente, ou seja, as chamadas favelas ou invasões.

3.5.6. O município tem uma precária rede de distribuição de água, não há rede coletora de esgoto e grande parte dos resíduos sólidos é jogada no quintal alagado das casas.

3.5.7. Em 28/05/2012, a Funasa e o Município de Laranjal do Jari celebraram o Convênio 672398 (TC/PAC 0035/2012), tendo como objeto a construção de sistema de abastecimento de água na sede do município, no valor total de R$ 29.863.120,00, custeado apenas pela Concedente. O período de vigência é de 01/06/2012 a 01/06/2014 (peça 4, p. 4-12).

3.5.8. A obra contempla a captação, 370 metros de adutora de água bruta, 5.146 metros de água tratada, estação elevatória de água bruta, estação elevatória de água tratada, ETA de 500 litros/segundo, 2 reservatórios apoiado de 4.000 m3 cada, 20.000 metros de rede de distribuição, 2.000 ligações domiciliares.

3.5.9. De acordo com o Siafi, em 12/06/2012, por meio da Ordem Bancária 2012OB804215, foi repassado ao município o valor de R$ 8.958.936,00, sendo depositado no Banco do Brasil, agência 4109, conta corrente 148709. A obra está em execução.

**3.2. Informações dos controles internos**

**3.2.1. Municípios contemplados**

3.2.1.1. Nenhum dos três municípios contemplados dispõe de estrutura compatível com o porte das obras para operacionalizar adequadamente a sua execução e exercer a fiscalização dos empreendimentos. Não há rotinas de controle sistematizadas nem competências e responsabilidades definidas.

3.2.1.2. A estrutura das prefeituras é incipiente e não há equipes técnicas e de engenharia nos seus quadros. Nesse sentido, não há que se falar em deficiências, mas em completa ausência de recursos humanos, materiais e tecnológicos, que permitem afirmar não haver tido qualquer análise técnica nos projetos, documentos de licitação e contratos firmados.

3.2.1.3. Esse quadro evidencia que todo o processo de elaboração dos projetos, licitação e contratação da obra não foram protagonizados pelas prefeituras.

3.2.1.4. Durante os trabalhos de campo houve dificuldades quanto à obtenção de documentos relativos aos termos de compromisso firmados e as respectivas execuções. Grande parte foi atribuída à mudança de gestão ocorrida no início do ano.

3.2.1.5. Pode-se afirmar sem margem de erro que não há fiscalização das obras por parte das prefeituras. Sequer há fiscais designados para os contratos.

3.2.1.6. Essas deficiências se refletem nas irregularidades constatadas que estão mencionadas em item específico deste relatório, especialmente quanto ao descompasso entre os cronogramas físico e financeiro (pagamentos adiantados, sem contraprestação dos serviços), atraso generalizado na execução das obras e uso indevido dos recursos dos projetos.

3.2.1.7.. No município de Laranjal do Jarí foi constatado que os três boletins de medição da obra foram atestados pela própria prefeita à época, Sra. Euricélia Melo Cardoso, que também ordenou a despesa. Tal fato configura afronta ao princípio da segregação de funções. Nesse caso, a pessoa que liquidou a despesa foi a mesma que autorizou e assinou o pagamento.

3.2.1.8.. Durante os contatos com as autoridades municipais foi possível atestar que elas têm pouco ou nenhum conhecimento dos projetos e de outras ações de saneamento financiadas com recursos federais nos seus domínios.

**3.2.2. Funasa**

3.2.2.1. Com relação à Funasa, impende ressaltar que todo o processo de seleção das propostas apresentadas pelos municípios contemplados e de respectivas formalizações dos termos de compromisso foram de responsabilidade do nível central da entidade (Presidência). Quanto à fiscalização dos convênios, a responsabilidade é da Funasa local.

3.2.2.2. Por sua vez, quanto à estrutura local da Funasa/AP também foi constatada deficiência no seu quadro de pessoal de engenharia. Para exercer a competência de fiscalização das obras, a entidade (Presidência) contratou uma empresa de supervisão, cuja atuação se mostrou deficiente, especialmente em razão do atraso generalizado das obras.

3.2.2.3. Trata-se do Contrato 121/2010 – Funasa, firmado em 28/12/2012 com a empresa Construtora Trindade Ltda. (CNPJ 13.875.689/0001-40), cujo objeto é a supervisão das obras de implantação, ampliação ou

reforma dos sistemas de abastecimento de água e sistemas de esgotamento sanitário nos município do Estado do Amapá. No anexo do contrato, foi identificado que os convênios objeto desta produção de conhecimento, estão abrangidos no escopo do contrato de fiscalização. Dessa forma, resta claro que há uma grave deficiência na execução da fiscalização da empresa terceirizada.

3.2.2.4. Não obstante a sua prerrogativa de exercer a fiscalização, a Funasa/AP não forneceu os boletins de medição referentes às visitas técnicas já realizadas nas obras, tampouco demonstrou as efetivas providências para instar os municípios e as empresas contratadas a corrigirem as falhas detectadas nas suas fiscalizações.

3.2.2.5. A deficiência na fiscalização exercida pela Funasa/AP também se reflete no fato de suas visitas técnicas não terem evitado a ocorrência das irregularidades mencionadas em item próprio deste relatório e no regular cumprimento dos cronogramas físico e financeiros das obras.

3.2.2.6. Também ilustra essa deficiência o seguinte fato constatado quando da realização do trabalho de campo no Município de Laranjal do Jari: a ordem de serviços da obra foi emitida em 28/06/2012. Desde então, a Funasa realizou duas fiscalizações, na forma do Relatório de Visita Técnica datado de 28/9/2012 e do Relatório Mensal de Obras, este datado de 6/6/2013 (cinco dias antes da visita da Equipe de Auditoria).

3.2.2.7. No relatório datado de 28/9/2012, a fiscalização apontou que havia sido executado 17% relativos aos serviços preliminares (barracão e placa), correspondendo, financeiramente, a R$ 87.166,40. Os demais serviços da obra não tinham sido iniciados (peça 4, p.112-113). Porém, esse relatório foi omisso quanto à execução financeira do contrato. Na data da visita efetuada pela fiscalização da Funasa, a empresa contratada já havia recebido da prefeitura o montante de R$ 3.797.558,89. O relatório é silente sobre esse aspecto e a Funasa não comprovou ter adotado medidas efetivas para regularizar a situação.

3.2.2.8. No relatório datado de 6/6/2013, ou seja, na semana que antecedeu a ida da equipe do TCU ao município, consignou-se que 27% dos serviços preliminares e 15% da adutora foram executados, correspondendo, financeiramente, a R$ 138.772,57 e R$ 1.035.688,98, respectivamente. Os demais serviços não tinham sido iniciados (peça 4, p. 116-120).

3.2.2.9. Conforme informado anteriormente, somente os serviços preliminares já haviam sido executados (barracão, tapume e placa da obra). Quanto aos serviços de adutora e subadutora, na data da visita pela equipe do TCU, ficou constatado a execução de somente 700 metros de tubulação, de um total de 5.516 metros, representando 12% do total.

3.2.2.10. Ocorre que, na data dessa segunda visita, a contratada já havia recebido da prefeitura o valor de R$ 5.400.788,20. Evidentemente resta indubitável o pagamento sem a correspondente contraprestação dos serviços. No entanto, mais uma vez o relatório ficou silente quanto à execução financeira do contrato.

**4. PRINCIPAIS PROCESSOS**

4.1. O principal processo de trabalho que se pretendia avaliar para fins de identificação de riscos e de fragilidades era o de fiscalização das obras contratadas, tanto por parte das prefeituras como da Funasa.

4.2. Entretanto, em vista da ausência de estrutura mínima de recursos humanos, materiais e de tecnologia, constatou-se que não há um macroprocesso definido, mas sim a completa ausência de estrutura de fiscalização nas prefeituras e a terceirização dessa atividade por parte da Funasa.

4.3. Nesse sentido, não há sequer como detalhar as principais atividades envolvidas neste processo, e há evidências de que os controles da execução dos contratos são meramente formais.

4.4. Esse quadro evidencia riscos à plena consecução dos objetos pactuados dos quais podem resultar prejuízos à comunidade pela não implantação dos sistemas de abastecimento de água projetados para os municípios contemplados, cuja finalidade é promover a melhoria do nível de saúde da população.

**5. ACHADOS DE AUDITORIA NÃO APROFUNDADOS NESTE RELATÓRIO**

5.1. A presente fiscalização mediante levantamento não teve por finalidade constatar impropriedade e/ou irregularidades na execução das obras de abastecimento de água nos municípios de Laranjal do Jarí, Oiapoque e Itaubal.

5.2. Entretanto, ante as deficiências na estrutura de execução e acompanhamento dos entes partícipes dos convênios e do nível de desembolso dos contratos firmados, fez-se um breve apanhado dos atos de gestão relacionados aos ajustes pactuados.

5.3. Os achados adiante mencionados não foram aprofundados, mas apontam para a necessidade de adoção de outras ações de controle, tendo em vista que os riscos e fragilidades identificadas têm o condão de ensejar a não consecução das obras, com possibilidade de ocorrência de prejuízo ao erário e às comunidades alvos dos projetos.

5.4. Em síntese, as principais irregularidades constatadas por ocasião deste levantamento foram as seguintes:

**5.a) Atraso injustificado da obra (constatado nos três municípios)**

5.a.1. Segundo o contrato, a obra de **Itaubal** deveria ser executada em 180 dias a contar da emissão da Ordem de Serviços. Essa foi emitida em 17/02/2012. Dessa forma, a obra deveria estar concluída em 17/08/2012. Todavia, em 08/12/2012 (quatro meses após a vigência original do contrato), a Funasa identificou que a obra estava executada em 9,62%. A Contratada apresentou dois pedidos de prorrogação de prazo, mas não foram apresentados documentos da prefeitura autorizando ou indeferindo as prorrogações. Evidentemente, caso as prorrogações não tenham sido efetivadas, a vigência do contrato se encontra expirada;

5.a.2. O Contrato 0205/2012 – PMO, entre a Prefeitura de **Oiapoque** e a empresa ABO Construções Ltda. foi assinado em 05/07/2012. A Ordem de Início dos Serviços foi emitida em 06/07/2012. Na data da visita da Equipe de Auditoria (04/06/2013), fazia onze meses do início das obras. O cronograma físico-financeiro apresentado pela contratada no momento da licitação informava que em onze meses a execução da obra estaria nas seguintes fases:

Contrato 0205/2012 – PMO – Cronograma Físico-financeiro

Execução em onze meses

| Atividade | Previsto | |
|---|---|---|
| | Percentual | Financeiro |
| Serviços Preliminares | 100% | 45.126,34 |
| Administração Local | 55,6% | 315.215,50 |
| ETA Convencional | 84,25% | 4.215.532,86 |
| Reservatório apoiado | 84,25% | 3.448.584,52 |
| Equip. elevatório água tratada | 0% | 0,00 |
| Rede de distribuição | 77,5% | 3.624.942,66 |
| Ligações domiciliares | 20% | 187.877,36 |
| Limpeza e entrega da obra | 0% | 0,00 |

5.a.3. Todavia, no dia 04/06/2013, em visita à obra, a Equipe de Auditoria identificou que foram executados apenas os seguintes serviços: fixação da placa da obra; construção do barracão da obra; e parte dos serviços de instalação da tubulação da rede de distribuição de água que, segundo os responsáveis locais da empresa contratada, foram executados oito quilômetros de rede de distribuição, de um total maior que 49 mil metros. Dessa forma, resta indubitável o atrasado injustificado da obra.

5.a.4. Deve-se destacar, ainda, que não obstante a Ordem de Serviços tenha sido emitida em 06/07/2012, as obras, de fato, só iniciaram após a Equipe de Auditoria ter comunicado sua visita ao local da obra. Afirma-se isso em razão das características das obras de instalação da rede.

5.a.5. O Contrato 418/2012, firmado entre a Prefeitura de Laranjal do Jari e a empresa ABO Construções Ltda. foi celebrado em 01/06/2012 e a Ordem de Serviços foi emitida em 28/06/2012. De acordo com o cronograma de execução físico-financeiro apresentado pela contratada na licitação (peça 4, p. 59-60), em doze meses, a obra deveria estar na seguinte situação.

| Serviços | Execução % |
|---|---|
| Serviços Preliminares | 75,34 |
| Captação | 100,00 |
| Adutoras e Subadutoras | 80,00 |
| Estações elevatórias | 100,00 |
| ETA Convencional | 100,00 |
| Reservação | 14,29 |
| Rede de distribuição | 100 |
| Ligações domiciliares | 0,00 |
| Subestações abaixadoras de energia | 0,00 |

5.a.6. Todavia, em visita realizada em 11/06/2013, a Equipe de Auditoria identificou que não havia sido iniciada a execução nos seguintes serviços: captação, adutoras e subadutoras, estações elevatórias, ETA convencional, e reservação. Quanto à rede de distribuição, de um total de 20 quilômetros, havia sido executado,

segundo o preposto da empresa, apenas 700 metros. Essas informações demonstram o grande atraso na execução das obras.

5.a.7. Deve-se destacar, ainda, que não obstante a Ordem de Serviços tenha sido emitida em 28/06/2012, as obras, de fato, só iniciaram após a Equipe de Auditoria ter comunicado sua visita ao local da obra. Afirma-se isso em razão das características das obras de instalação da rede.

**5.b) Pagamento duplicado de valores relativos ao item "Administração local" (verificado no município de Oiapoque)**

5.b.1. Na planilha orçamentária da contratada pela prefeitura de Oiapoque, apresentada na licitação (peça 3, p. 124), o item "Administração local" estava cotado a R$ 566.934,40. Evidentemente esse valor deveria ser rateado nos meses de execução da obra. No entanto, esse montante foi cobrado integralmente no primeiro boletim de medição (peça 3, p. 151), o que configura pagamento antecipado. Não obstante isso, no segundo boletim de medição, novamente foi cobrado o item "Administração local", no valor de R$ 311.813,92 (peça 3, p. 155-156);

**5.c) Pagamento sem a correspondente contraprestação dos serviços (constatado nos três municípios):**

5.c.1. A prefeitura de Itaubal efetuou dois pagamentos à empresa contratada, no valor total de R$ 500.000,00, sendo o último no dia 02/04/2012. O total pago representa 38,33% do valor pactuado. Todavia, em visita técnica, realizada em 08/12/2012, a Funasa identificou que a obra estava executada em 9,62%, ao qual corresponde o valor de R$ 125.470.77. Dessa forma, segundo a própria Funasa, do total de R$ 500.000,00 pagos à contratada, houve pagamento antecipado do valor de R$ 374.529,23, o que representa 74,90% daquele total;

5.c.2. De acordo com os documentos apresentados pela prefeitura de Oiapoque, a empresa contratada para executar a obra emitiu dois boletins de medicação. O primeiro boletim, no valor de R$ 2.002.158,26, foi emitido em 06/07/2012, relativo ao período de 06 a 15/07/2012, e está assinado pelos Srs. Antônio Pereira dos Santos - pela contratada e César Augusto Queiroz Nascimento - pela prefeitura (peça 3, p. 151). É importante destacar que esse boletim foi emitido na mesma data da emissão da Ordem de Serviços. Considerando as características da obra, é impossível que, em um dia, a contratada tenha realizado serviços no valor total de R$ 2.002.158,26. Esse boletim foi pago em 10/08/2012, por meio de transferência bancária para o Banco Intermedium S/A, agência 0001-9, conta corrente 1.471.691-7;

5.c.3. O segundo boletim de medição tem o valor de R$ 1.710.005,13. Sua cópia está ilegível quanto à data de emissão, período a que se refere, e nome dos subscritores (peça 3, p. 155-156). Esse boletim foi pago em 10/08/2012, por meio de transferência bancária para o Banco Intermedium S/A, agência 0001-9, conta corrente 1.471.691-7;

5.c.4. Segundo esses dois boletins foram executadas as seguintes atividades, nos respectivos valores:

Contrato 0205/2012 – PMO – Os dois boletins de medição

| Atividades | Financeiro |
|---|---|
| Serviços Preliminares | 13.066,26 |
| Administração Local | 255.120,48 |
| ETA Convencional 1.000 m³/h | 403.847,00 |
| Reservatório apoiado 5.000 m³ | 1.333.351,00 |
| Rede de distribuição | 1.706.778,65 |
| **T O T A L** | **3.712.163,39** |

5.c.5. No entanto, conforme já mencionado, em visita à obra no dia 04/06/2013, a Equipe de Auditoria identificou que foram executados apenas os seguintes serviços: limpeza do terreno; fixação da placa da obra; construção do barracão da obra; e parte dos serviços de instalação da tubulação da rede de distribuição de água que, segundo os responsáveis locais da empresa contratada, foram executados oito quilômetros de rede de distribuição, de um total maior que 49 mil metros.

5.c.6. Não há nenhum serviço relativo à ETA Convencional e ao Reservatório apoiado. De igual modo, quanto à rede de distribuição, segundo a própria empresa, foram instalados oito quilômetros de rede de um total de 49 quilômetros. Segundo a planilha orçamentária apresentada pela contratada no momento da licitação (peça 3, p. 133-134), o serviço de instalação de 49.885,00 metros de Rede de Distribuição foi cotado em 4.677.345,39. Como a contratada só instalou sete quilômetros de rede (segundo a própria empresa), o valor a ser faturado seria R$ 668.192,20 e não R$ 1.706.778,65;

5.c.7. Dessa forma, deve ser considerado pagamento sem contraprestação de serviços o valor total de R$ 2.775.784,45, constituído da seguinte forma: ETA Convencional (R$ 403.847,00), Reservatório apoiado (R$

1.333.351,00), e Rede de Distribuição (R$ 1.038.586,45). Este último valor é a diferença entre o montante faturado (R$ 1.706.778,65) e o valor executado (7 km de rede = R$ 668.192,20).

5.c.8. Por seu turno, na prefeitura municipal de Laranjal do Jari a empresa contratada emitiu três boletins de medição, todos sem data de emissão e todos assinados (atestados) pela Sra. Euricélia de Melo Cardoso, prefeita municipal à época, pelo Sr. Antônio Pereira dos Santos, sócio da contratada, e pelo Sr. José Uipertis, engenheiro da contratada.

5.c.9. O primeiro boletim, no valor de R$ 2.482.803,89, corresponde à nota fiscal de serviços eletrônica - NFSE n. 2012/63, emitida em 07/08/2012 (peça 4, p. 74). Seu pagamento ocorreu em 09/082012, por intermédio de transferência bancária (peça 4, p. 124).

5.c.10. O segundo boletim, no valor de R$ 1.314.755,00, corresponde à NFSE n. 2012/77, emitida em 24/09/2012 (peça 4, p. 75-76). O pagamento do valor foi realizado em 28/09/2012, por meio de transferência bancária (peça 4, p. 125).

5.c.11. O terceiro boletim de medição foi emitido no valor de R$ 1.603.229,31, e corresponde à NFSE n. 2012/95, datada de 17/12/2012 (peça 4, p. 77-78). O pagamento da nota fiscal foi efetivado em 21/12/2012, por intermédio de transferência bancária (peça 4, p. 128);

5.c.12. Conforme já mencionado, a Funasa repassou à prefeitura o valor de R$ 8.958.936,00. Desse total, a prefeitura já pagou à empresa ABO o montante de R$ 5.400.788,20.

5.c.13 Para sustentar a assertiva de pagamento antecipado, a Equipe de Auditoria utilizou as informações constantes do terceiro boletim de medição apresentado pela contratada (peça 4, p. 77-78), nos itens mais relevantes do ponto de vista financeiro;

5.c.14. O que se pode identificar é que a contatada faturou e recebeu pelo fornecimento dos tubos e não pela instalação da tubulação. Ora, a licitação foi para instalação da tubulação e não para o fornecimento de tubos. Os itens a seguir irão detalhar o faturamento pelo fornecimento dos tubos.

5.c.15. No item “Tubo em ferro fundido Ductil (TK7JGS) com anel revestido internamente com argamassa de cimento e externamente com zinco e pintura betuminosa DN500mmX6m”, relativo aos códigos 3.1.1.1, 3.2.1.1, 3.4.1.1 e 3.5.1.1 do boletim de medição, a empresa faturou o total de R$ 2.905.682,00, relativo a uma quantidade de 3.956 metros de tubo. O quantitativo faturado corresponde a 100% do previsto na planilha orçamentária.

5.c.16. No item “Tubo em ferro fundido Ductil (TK7JGS) com anel revestido internamente com argamassa de cimento e externamente com zinco e pintura betuminosa DN400mmX6m”, relativo ao código 3.3.1.1 do boletim de medição, a empresa faturou o valor de R$ 1.063.311,60, concernente a 1.560 metros de tubo. Tal quantitativo corresponde a 100% do previsto na planilha orçamentária.

5.c.17. Atendendo à solicitação da Equipe de Auditoria, a empresa forneceu cópia das notas fiscais de aquisição dos tubos (peça 4, p. 85-97). Foi identificado que a empresa adquiriu um total de 2.400 metros de tubo DN500X6m. No entanto, a empresa faturou o total de 3.956 metros desse tubo. Assim, ainda que excepcionalmente se aceitasse o faturamento pelo fornecimento da tubulação (e não pela sua instalação) o boletim de medição deveria consignar o fornecimento de 2.400 metros e não de 3.956 metros. Nesse caso, considerando que o preço do metro do tubo no boletim de medição é R$ 734,50, a empresa deveria ter faturado R$ 1.762.800,00 e não R$ 2.905.682,00.

5.c.18. Nas notas fiscais cedidas pela contratada não foi identificada a aquisição de “Tubo em ferro fundido Ductil (TK7JGS) com anel revestido internamente com argamassa de cimento e externamente com zinco e pintura betuminosa DN400mmX6m”. Não obstante isso, para esse item, a empresa faturou o valor de R$ 1.063.311,60, concernente a 1.560 metros de tubo, que representa 100% do previsto na planilha orçamentária.

5.c.19. Outro ponto que merece destaque é o relativo ao Reservatório apoiado. No item “Armação Aço CA-50/CA-60 para estrutura com fornecimento, corte, dobra e colocação”, a empresa faturou o valor de R$ 1.195.680,00. Todavia, em visita à obra em 11/06/2013, a Equipe de Auditoria identificou que não havia nenhum serviço relativo ao reservatório. O serviço que estava sendo realizado era a limpeza do terreno.

5.c.20. Todavia, quando da visita da Equipe de Auditoria à obra, em 11/06/2013, na companhia do engenheiro da obra e da fiscalização da Funasa, foi identificada apenas a execução dos seguintes serviços: tapume da obra, barracão da obra, limpeza de parte do terreno (a limpeza estava ocorrendo no momento da visita), e instalação de aproximadamente 700 metros da tubulação da rede adutora de água tratada. Neste sentido, é preciso destacar que, pela aparência da obra, a instalação dos tubos ocorreu alguns dias antes da chegada da Equipe de Auditoria.

5.c.21. Para estimar o valor pago sem a correspondente contraprestação de serviços, a Equipe de Auditoria utilizará a planilha orçamentária apresentada pela contratada na licitação (peça 4, p. 25-58). Segundo o relatório da fiscalização da Funasa, realizada em 06/06/2013, tinha sido executado 27% dos "Serviços preliminares", no valor de R$ 138.772,57, e 15% da rede adutora, no montante de R$ 1.035.688,98 (peça 4, p. 116-120). Portanto, segundo a Funasa, até a data da visita, tinha sido executado o correspondente a R$ 1.174.461,55.

5.c.22. Como a prefeitura já pagou à contratada o valor de R$ 5.400.788,20, mas a Funasa informou a execução de apenas R$ 1.174.461,55, isto significa que, segundo a Fundação, houve o pagamento de R$ 4.226.326,65, sem a correspondente contraprestação de serviços, o que corresponde a 78,26% do total pago;

**5.d) Desvio de valores monetários da conta específica do convênio (constatado no município de Laranjal do Jarí).**

5.d.1. Os recursos do convênio firmado com o município de Laranjal do Jari estão depositados no Banco do Brasil, agência 4109, conta corrente 148709. Analisando os extratos bancários, foi possível identificar que houve saques no montante de R$ 5.400.788,20 para fim de pagamento da empresa ABO Construções Ltda. e de R$ 1.320.000,00 para finalidade desconhecida (peça 4, p. 125-126). O quadro a seguir apresenta essa movimentação.

| Data | Histórico da Conta Corrente | Valor (R$) | Finalidade |
|---|---|---|---|
| 14/6/2012 | Crédito efetuado pela Funasa | 8.958.936,00 (C) | 1ª parcela do TC/PAC 35/2012 |
| 9/8/2012 | Transferência eletrônica disponível (TED) | 2.433.147,82 (D) | Pagamento do 1º boletim de medição |
| 10/8/2012 | Transferência on line | 49.656,07 (D) | |
| 28/9/2012 | Transferência on line | 550.000,00 (D) | Desconhecida |
| 28/9/2012 | TED | 1.314.755,00 (D) | Pagamento do 2º boletim de medição |
| 3/10/2012 | Transferência on line | 560.000,00 (D) | Desconhecida |
| 4/10/2012 | Transferência on line | 190.000,00 (D) | Desconhecida |
| 5/10/2012 | Transferência on line | 20.000,00 (D) | Desconhecida |
| 21/12/2012 | Transferência on line | 1.603.229,31 (D) | Pagamento do 3º boletim de medição |

Fonte: Extratos bancários

5.d.2. Com base nas informações expostas no quadro acima, nota-se que houve a retirada do montante de R$ 1.320.000,00 para finalidade desconhecida. Essa quantia não foi utilizada para efetuar pagamentos à empresa contratada, uma vez que não foram localizados boletins de medição ou notas fiscais correspondentes aos valores informados. É importante destacar que até a data deste relatório, o mencionado valor não tinha sido devolvido à conta do convênio.

5.d.3. Convém ainda frisar que a movimentação bancária na conta específica tornou-se acentuada no período compreendido entre 28/9 a 5/10/2012, coincidindo com o auge da campanha política destinada às eleições para prefeito e vereadores do município, cuja votação ocorreu no dia 7/10/2012.

5.d.4. Nas datas das retiradas desses valores, a gestora municipal era a Sra. Euricélia de Melo Cardoso. Não há como deixar de registrar que a conduta praticada pela ex-prefeita, em relação à movimentação bancária efetuada na conta específica do TC/PAC 35/2012, caracteriza grave infração à norma legal.

5.d.5. Nesse sentido, ante a constatação de irregularidades na execução dos ajustes firmados, e da natureza do instrumento de fiscalização adotado, esta Unidade Técnica optou por propor três representações, uma para cada obra e termo de compromisso, com a finalidade de aprofundar análise dos achados e propor os encaminhamentos cabíveis para cada caso.

5.d.7. Outra questão que restou evidenciada são os riscos aos empreendimentos pactuados no que diz respeito às condições dos municípios beneficiados procederem adequadamente às atividades de operação e de manutenção dos sistemas implantados, haja vista que suas estruturas deficientes e escassez de recursos não

vislumbram essa possibilidade. Todavia, neste aspecto, nos três projetos há documentos da Companhia de Água e Esgoto do Amapá, pertencente ao Governo do Estado, se comprometendo pela manutenção dos serviços.

**6. PRINCIPAIS RISCOS E POSSÍVEIS AÇÕES DE CONTROLE**

6.1. O quadro de deficiência nas estruturas de execução e de fiscalização dos empreendimentos, aliados ao atraso na execução das obras e ao pagamento antecipado por serviços não realizados e desvio de recursos, evidenciam riscos iminentes dos quais podem resultar entraves instransponíveis na execução e conclusão dos projetos. Esses riscos podem ser assim especificados:

**6.a) Não conclusão do objeto pactuado:**

6.a.1. Na medida em que as altas somas pagas sem a correspondente contraprestação dos serviços, o atraso injustificado das obras e a ausente/deficiente estrutura de fiscalização, podem estimular as empresas favorecidas a abandonar os empreendimentos sem dar cumprimento aos compromissos assumidos nos contratos. Nesse caso, há o risco de dano ao Erário e de prejuízos às comunidades que deixarão de receber os benefícios decorrentes das obras.

**6.b) Desvio de recursos para outras finalidades que não a construção das obras:**

6.b.1. Haja vista que a elevada soma dos valores envolvidos nos projetos, uma vez repassados para as prefeituras, ante o atraso na execução das obras, estimula o uso desses recursos no custeio da máquina administrativa municipal, tendo em vista a forte dependência desses municípios aos recursos transferidos pela União Federal.

6.b.2. Ante esse quadro, espera-se que mediante a ação de controle de representação, como apontado anteriormente, o Tribunal possa mitigar os efeitos desses riscos e induzir às melhorias nas estruturas de fiscalização dos entes partícipes que levem à conclusão dos empreendimentos.

**7. CONCLUSÃO**

7.1. A presente fiscalização baseada no instrumento de levantamento, teve por objetivo obter conhecimento acerca dos projetos e condições de implementação dos termos de compromisso firmados entre a Funasa e municípios do Amapá (Laranjal do Jari, Oiapoque e Itaubal) no âmbito do PAC 2 para obras de abastecimento de água, no valor total de R$ 46.896.521,40, bem como sobre a organização e o funcionamento da estrutura de execução e fiscalização dos municípios contemplados

7.2. O levantamento evidenciou ausência de mecanismos de controles e de fiscalização nas prefeituras dos referidos municípios, bem como na Funasa/AP, esta quanto às deficiências nesses mecanismos.

7.3. A situação encontrada evidencia riscos e fragilidades nas estruturas de controle dos entes partícipes, com ameaça de não conclusão dos empreendimentos e de prejuízos ao Erário e às comunidades a serem beneficiadas.

7.4. Tendo em vista a constatação de irregularidades na execução dos ajustes firmados, e ante a natureza do instrumento de fiscalização adotado, esta Unidade Técnica optou por propor três representações, uma para cada obra e termo de compromisso, com a finalidade de aprofundar análise dos achados e propor os encaminhamentos cabíveis para cada caso.

7.5. Por fim, cumpre enfatizar que ao proferir o Acórdão 198/2013-TCU-Plenário [de relatoria do Ministro Walton Alencar Rodrigues], nos autos do processo 006.993/2011-7, que cuida de relatório de levantamentos para conhecimento da estrutura da Fundação Nacional de Saúde e dos fatores limitantes à sua atuação na consecução de obras de saneamento, o Tribunal expediu diversas determinações ao Ministério da Saúde e à Fundação Nacional de Saúde, com o objetivo de, entre outras medidas, aperfeiçoar os mecanismos de acompanhamento e fiscalização das transferências celebradas pela Fundação, em conformidade com os arts. 23, da IN/STN nº 1/97; 5º e ss., da Portaria Interministerial MP/MF/CGU nº 507/2011.

7.6. Por essa razão, deixa-se de propor a expedição de recomendações e determinações aos referidos órgãos, mas tão somente o envio da decisão que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e do voto condutor, para a adoção das providências pertinentes, promovendo-se o seu arquivamento.

**8. BENEFÍCIOS DAS AÇÕES DE CONTROLE EXTERNO**

8.1. Dentre os benefícios da presente ação de controle externo, pode-se mencionar a expectativa de controle, decorrente da presença e atuação do Tribunal, incremento da confiança dos cidadãos nas instituições e fornecimento se subsídios para a atuação de outros órgãos.

**9. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

9.1. Ante o exposto, submetemos os autos à consideração superior, para posterior envio ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator **Valmir Campelo**, propondo, com fundamento no art. 250, inciso I, do RI/TCU:

I – seja **encaminhada** cópia da Decisão que vier a ser proferida nestes autos, acompanhada do Relatório e

Voto que a fundamentem, e do inteiro teor do relatório de fiscalização, ao Ministério da Saúde e à Fundação Nacional de Saúde, para adoção das providências que entenderem pertinentes;

II – sejam **arquivados** os presentes autos.

É o Relatório.

VOTO

Em apreciação, relatório de levantamento de auditoria realizado pela Secex-AP, com o objetivo de obter informações acerca dos projetos e condições de implementação dos termos de compromisso firmados entre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa – e municípios do Amapá, na área de saneamento básico. Essa ação de controle foi incluída ao Plano de Fiscalização de 2013 nos termos do § 2º do art. 244 do Regimento Interno deste Tribunal, c/c o art. 17, I, b, da Portaria TCU nº 82/2006, conforme o processo administrativo TC 012.784/2013-3.

2. Valendo-se dos critérios de relevância, risco, materialidade e oportunidade, o trabalho focou três projetos financiados com recursos do programa “Saneamento Básico”, na ação de “Implantação de Melhorias de Sistemas Públicos de Abastecimento de Água em Municípios com população abaixo de 50.000 habitantes, exclusive de Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico – RIDE (10GD)”, incluídos no Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

3. Com valor total estimado em R$ 46,8 milhões, os projetos selecionados na auditoria correspondem a obras de abastecimento de água, com recursos viabilizados pelos convênios TC/PAC 0035/2012 – SIAFI 672398 – (R$ 29.863.120,00), TC/PAC 0025/2012 – SIAFI 672399 – (R$ 15.713.401,40) e TC/PAC 0432/2011 – SIAFI 669567 – (R$ 1.320.000,00), firmados entre a Funasa e os municípios de Laranjal do Jari, de Oiapoque e de Itaubal, respectivamente. Tais obras encontram-se em andamento.

4. As empresas contratadas pelas prefeituras para execução das obras são as seguintes:

4.1 ABO Construções Ltda. (17.267.048/0001-63), Contrato 418/2012 – PMLJ, contratada pela prefeitura de Laranjal do Jari, em 1º/6/2012, com o valor de R$ 29.408,008,51;

4.2 ABO Construções Ltda. (17.267.048/0001-63), Contrato 0205/2012 – PMO, contratada pela prefeitura de Oiapoque, em 5/7/2012, com o valor de R$ 15.406.037,03; e

4.3 Ribeiro & Florêncio Serviços Ltda.-ME (09.193.807/0001-62), Contrato 001-2012-PMI, contratada pela prefeitura de Itaubal, em 15/2/2012, com o valor de R$ 1.304.269,99.

5. Conforme o relatório precedente, a equipe de auditoria apresenta indícios de irregularidades na condução dos termos de compromissos e dos respectivos contratos das obras, que representam grave risco de dano ao erário.

6. Primeiramente avalia precária a fiscalização para acompanhamento das obras pelos entes responsáveis.

7. Não se verifica, por parte dos convenentes, estrutura mínima de recursos humanos, de materiais e de tecnologia, necessária à fiscalização das obras, não havendo, sequer, funcionários designados para essa função.

8. Por sua vez, quanto à equipe local da Funasa, também identifica carência no quadro de pessoal de engenharia. Para exercer essa atribuição e suprir essa falta, a Fundação contratou empresa de supervisão (Construtora Trindade Ltda. - CNPJ 13.875.689/0001-40), cuja atuação se mostra deficiente, sobretudo em razão do atraso generalizado das obras. A título de exemplo, cito apontamento da equipe de auditoria, no qual registra falha da supervisão na obra de Laranjal do Jari:

3.2.2.7. No relatório datado de 28/9/2012, a fiscalização [da empresa contratada pela Funasa] apontou que havia sido executado 17% relativos aos serviços preliminares (barracão e placa), correspondendo, financeiramente, a R$ 87.166,40. Os demais serviços da obra não tinham sido iniciados (peça 4, p.112-113). Porém, esse relatório foi omisso quanto à execução financeira do contrato. Na data da visita efetuada pela fiscalização da Funasa, a empresa contratada já havia recebido da prefeitura o montante de R$ 3.797.558,89. O relatório é silente sobre esse aspecto e a Funasa não comprovou ter adotado medidas efetivas para regularizar a situação.

9. Mais a frente, ante as deficiências críticas da fiscalização, averigua a situação das obras e encontra sérios problemas que podem, inclusive, prejudicar a conclusão regular dos empreendimentos.

10. Nos três municípios foram observados atrasos significativos das obras e pagamentos sem a correspondente prestação dos serviços.

11. A obra de Itaubal, inicialmente com conclusão prevista para agosto de 2012, em dezembro desse mesmo ano encontrava-se com menos de 10% de execução, conforme informação da Funasa. A situação não é diferente nas obras dos municípios de Oiapoque e Laranjal do Jari. Nesses municípios a equipe de auditoria anota significativas discrepâncias entre os percentuais de serviços previstos nos cronogramas físico-financeiros contratados e os serviços efetivamente executados.

12. Essa situação é agravada ao se verificar incompatibilidade entre os serviços executados e os desembolsos efetivados às empresas contratadas.

13. No caso da obra de Itaubal, até 2/4/2012, foram pagos a empresa cerca de 38% do valor pactuado, valor significativamente superior ao percentual de aproximadamente 10% de execução da obra observado no relatório da Funasa. Em relação aos outros dois municípios a auditoria, com base em inspeções *in loco*, avalia que mais de 70% dos valores pagos à empresa contratada não teriam os serviços correspondentes executados.

14. Além desses achados, aponta ainda a ocorrência de pagamento em duplicidade para o item “administração local” na obra do Oiapoque e de retirada para fim não identificado de valores da conta específica do convênio firmado com o município de Laranjal do Jari.

15. Diante desse quadro, para aprofundar as análises dos achados e melhor encaminhar as questões, a unidade técnica autuou três representações, uma para cada convênio: TC 018.482/2013-9, prefeitura de Oiapoque; TC 018.492/2013-4, prefeitura de Laranjal do Jari; e TC 018.486/2013-4, prefeitura de Itaubal.

16. Informo que no dia 17 deste mês, após análise dessas representações, determinei a aplicação de medidas acautelatórias dirigidas à Funasa e aos respectivos municípios, no sentido de suspender os repasses de recursos aos munícipes e os pagamentos às empresas contratadas, até que o Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas. Nessa mesma data, na forma regimental, essas medidas liminares foram acolhidas pelo *Plenum* desta Corte.

17. A unidade técnica absteve-se, nesta oportunidade, de propor recomendações ou determinações ante as representações autuadas e em razão das recentes determinações à Fundação proferidas por esta Corte, por meio do Acórdão 198/2013-TCU-Plenário.

18. Nessa deliberação, de relatoria do nobre Ministro Walton Alencar Rodrigues, o Tribunal, a partir do conhecimento de fatores limitantes à atuação da Funasa nos convênios para consecução de obras de saneamento, fez diversas determinações relacionadas ao aperfeiçoamento dos meios para fiscalização e acompanhamento das transferências celebradas pela Fundação.

19. Acompanho, na essência, a análise e o encaminhamento proposto pela unidade regional. Entendo adequada a autuação das representações, uma vez que os problemas apontados poderão ser apreciados de forma pormenorizada para cada um dos convênios.

20. Por outro lado, diante do aspecto preliminar dos exames realizados pela unidade técnica, em razão da relevância dos problemas levantados, mostra-se pertinente notificar à Funasa sobre as questões até então apuradas neste trabalho, mesmo considerando as medidas cautelares já expedidas.

Ante o exposto, Voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 1981/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.496/2013-1.

2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Levantamento de Auditoria

3. Órgãos/Entidade: Prefeitura Municipal de Itaubal - AP; Prefeitura Municipal de Laranjal do Jari - AP; Prefeitura Municipal de Oiapoque - AP; Superintendência Estadual da Funasa no Amapá.

4. Interessado: Secretaria do TCU no Estado do Amapá - Secex/AP.

5. Relator: Ministro Valmir Campelo.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - AP (Secex-AP).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Levantamento de Auditoria realizado pela Secex-AP, com o objetivo de obter informações acerca dos projetos e condições de implementação dos termos de compromisso firmados entre a Fundação Nacional de Saúde – Funasa – e municípios do Amapá, na área de saneamento básico.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:
9.1. notificar à Fundação Nacional de Saúde, com base no art. 179, § 6º, do Regimento Interno do TCU, sobre as falhas apontadas em exame preliminar dos convênios TC/PAC 0035/2012 – SIAFI 672398, TC/PAC 0025/2012 – SIAFI 672399 e TC/PAC 0432/2011 – SIAFI 669567, firmados entre a Funasa e os municípios amapaenses de Laranjal do Jari, de Oiapoque e de Itaubal;
9.2. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam:
9.2.1. à Funasa;
9.2.2. à Prefeitura Municipal de Laranjal do Jari;
9.2.3. à Prefeitura Municipal de Oiapoque;
9.2.4. à Prefeitura Municipal de Itaubal;
9.3. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1981-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

**GRUPO II – CLASSE V – Plenário**
**TC 015.237/2011-7**
**Natureza**: Relatório de Acompanhamento
**Órgão/Entidade**: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES.
**Interessado:** Tribunal de Contas da União
**Advogado constituído nos autos:** não há

**Sumário**: COPA DO MUNDO DE FUTEBOL DE 2014. ACOMPANHAMENTO DA OPERAÇÃO DE CRÉDITO RELATIVA AO PROJETO ARENA DAS DUNAS, EM NATAL/RN. COMUNICAÇÃO DO TCE/RN SOBRE O NÃO ATENDIMENTO DO ACÓRDÃO 3.270/2011-PLENÁRIO, SOBRE A NECESSIDADE DE REMESSA DOS PROJETOS EXECUTIVOS DE CONSTRUÇÃO DA ARENA ÀQUELA CORTE DE CONTAS. OITIVA. NECESSIDADE DE OBSERVAR CLÁUSULA DO FINANCIAMENTO SOBRE EVENTUAIS IRREGULARIDADES GRAVES APONTADAS PELOS DEMAIS ÓRGÃOS DE CONTROLE PODEREM OBSTAR O FLUXO DE RECURSOS DO EMPRÉSTIMO. SUFICIÊNCIA DOS ELEMENTOS ENCAMINHADOS PELO BANCO À JURISDIÇÃO DAQUELA CORTE DE CONTAS. CIÊNCIA AO TCE/RN. COMUNICAÇÕES. PROVIDÊNCIAS INTERNAS. ARQUIVAMENTO.

**RELATÓRIO**

Cuidam os autos de relatório de acompanhamento realizado em face de determinações contidas nos Acórdãos 678/2010 e 2.298/2010, ambos do Plenário do TCU, com o objetivo de acompanhar a operação de crédito relativa ao projeto da Arena das Dunas, em Natal/RN, celebrada entre o BNDES e a Arena das Dunas Concessão e Eventos S.A. A ação encontra-se disposta na matriz de responsabilidades para a Copa do Mundo de Futebol 2014.

7. Transcrevo, no que importa e com as adaptações na forma que entendo necessárias, o relatório de acompanhamento realizado pela equipe da SecexEstataisRJ (peça 23):

*"1. O Acórdão 678/2010-TCU-Plenário determinou à então 9ª Secex (atual SecexEstataisRJ) e à então 2ª Secex que promovessem, respectivamente, fiscalizações no BNDES e na Caixa Econômica Federal, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de empréstimos ou financiamentos aos governos estaduais ou municipais, para as obras de construção ou reforma de estádios de futebol e de mobilidade urbana relacionadas com o evento Copa do Mundo de Futebol de 2014.*

*2. Inicialmente, a 9ª Secex realizou levantamento com o fim de conhecer as ações do BNDES voltadas para financiamento de projetos inseridos no esforço de realização da Copa do Mundo. O processo TC 010.721/2010-0 consubstanciou essa análise e resultou no Acórdão Plenário 2.298/2010, que fez determinações e recomendações ao BNDES no sentido de incorporar melhorias à análise dos projetos que lhe são submetidos.*

*3. Foi determinado também nesse Acórdão que fossem autuados acompanhamentos individualizados para cada financiamento de estádios e para o financiamento da obra do Corredor T5, única obra de mobilidade urbana financiada pelo BNDES para a Copa do Mundo 2014.*

*4. A SecexEstataisRJ tem acompanhado a regularidade dos procedimentos de concessão dos financiamentos a cargo do BNDES, autuando, a cada exercício, um processo individualizado de relatório de acompanhamento para cada operação de financiamento.*

*4.1. Com essa finalidade, foi aberto este Relatório de Acompanhamento, que examina a conformidade, **nos exercícios de 2011 e 2012**, dos atos relativos ao financiamento do BNDES para a Arena das Dunas Concessão e Eventos S.A. (ACDE), sociedade de propósito específico (SPE) executora de parceria público-privada (PPP) que visa construir e explorar a Arena das Dunas, em Natal/RN. Esse contrato de financiamento contou com a interveniência da Construtora OAS S.A., titular da totalidade das ações da beneficiária.*

***I. Aprovação e Condições do Financiamento – Cumprimento de Normas do ProCopa Arenas***

*5. Por meio da Resolução 3.801/2009 do Conselho Monetário Nacional (CMN), foi estabelecido um limite de financiamento de R$ 400 milhões por Estado para a construção e a reforma das arenas da Copa e de seu entorno.*

*6. A partir dessa iniciativa, o BNDES criou, por meio da Resolução de Diretoria 1.888/2010, de 12/1/2010, o programa ProCopa Arenas para apoiar os projetos de construção e reforma das arenas que receberão os jogos da Copa do Mundo de 2014 e de urbanização do seu entorno.*

*7. O Banco pode assim financiar os Estados e investidores privados (em arranjos de Parcerias Público-Privadas-PPP ou outros) nas mesmas condições financeiras e de prazo, à exceção do risco de crédito. Além das exigências tradicionalmente adotadas em financiamentos do BNDES, a entidade adotou nesse programa um rol de condicionantes e controles visando a mitigar riscos de estouro de orçamento e prazo das obras.*

*8. As condições especiais do ProCopa Arenas são:*

*a) aprovação do projeto de arena pela FIFA;*

*b) sustentabilidade ambiental: exigência de certificação reconhecida nesse assunto;*

*c) auditoria independente da execução físico-financeira das obras: exigência de contratação por parte do tomador de recursos de empresa independente para auditar a obra (pagamentos, controle do cronograma físico-financeiro, orçamento, validação das medições). Os beneficiários deverão encaminhar ao BNDES relatórios de "Gerenciamento da Obra" (cumprimento do cronograma, com frequência mínima trimestral e a cada liberação) e relatórios de "Auditoria dos Gastos da Obra" (semestrais, e abordando a conformidade da documentação financeira). No caso em tela, a SPE oriunda da PPP já estaria obrigada a contratar, por força do formato da operação de crédito (Project Finance) uma auditoria contábil;*

*d) viabilidade econômica da operação da arena: apresentação de um plano de viabilidade operacional da arena;*

*e) entorno: apresentação das iniciativas com vistas à adequação da inserção urbana das arenas.*

*9. Assim, sob estas regras, e como informado, o BNDES assinou contrato de financiamento com a Arena das Dunas Concessão e Eventos S.A. (SPE executora da PPP e beneficiária do financiamento), com a interveniência da Construtora OAS S.A., titular da totalidade das ações da beneficiária, consoante peça 10.*

*10. O quadro a seguir sintetiza méritos e riscos do projeto e da operação, consoante o Relatório de Análise do BNDES (peças 7 e 8):*

| ***Com relação ao Projeto e a Operação*** | |
|---|---|
| ***Méritos*** | ***Riscos*** |
| • *Contribuição ao esforço do país para sediar a Copa do Mundo de 2014;*<br>• *O projeto de arena incorpora o conceito de multiuso: comercial, cultural e turístico, o que contribui para elevar sua taxa de utilização;*<br>• *Legado em infraestrutura para a Cidade;*<br>• *Atração de investimentos e qualificação da mão de obra local, com geração de empregos durante as obras e durante o período da Copa do Mundo;*<br>• *Estímulo à expansão ordenada da cidade para um eixo específico provido de infraestrutura; e*<br>• *Visibilidade mundial à cidade e ao Estado, o que poderá aumentar a atividade turística e econômica da região.* | • *Possibilidade de que o projeto requeira ajustes que possam ocasionar atrasos no cronograma das obras – em razão de novas orientações da Fédération Internationale de Football Association (FIFA) ou de outros fatores;*<br>• *Risco de atraso nas obras;*<br>• *A adequada integração da arena ao espaço urbano de Natal depende de outras ações de responsabilidade do Estado e do Município, que estão fora do alcance desta operação de crédito; e*<br>• *Variáveis não previstas no Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira podem impactar negativamente os resultados operacionais da Arena.* |

*11. As principais condições da operação estão sintetizadas abaixo (consoante Decisão da Diretoria 843/2011, peça 9):*

| ***Condições*** | ***Subcrédito "A"*** | ***Subcrédito "B"*** |
|---|---|---|
| ***Valor (R$)*** | ***337.086.000,00*** | ***59.485.000,00*** |
| *Origem dos Recursos* | *FAT* | *FAT* |
| *Custo Básico* | *TJLP* | *TJLP* |
| ***Remuneração do BNDES*** | ***3,44% aa*** | ***3,44% aa*** |
| *Remuneração Básica* | *0,90% aa* | *0,90% AA* |
| *Remuneração de Risco* | *2,54% aa* | *2,54% AA* |
| ***Prazo Total*** | ***171 meses*** | ***180 meses*** |
| *Utilização* | *36 meses* | *36 meses* |
| *Carência* | *36 meses* | *36 meses* |
| *Amortização* | *135 meses* | *144 meses* |

*11.1. A remuneração do BNDES está definida pela Resolução 2004/2010 – BNDES, de 28/9/2010, que trata do Programa BNDES ProCopa Arenas, totalizando 0,9% a.a..*

*11.2. O financiamento foi dividido em 2 subcréditos de mesma finalidade, e com prazos de amortização distintos, para que se obtivesse uma melhor aderência do serviço da dívida ao fluxo de receitas da SPE, pois o modelo de remuneração da concessão prevê 2 modalidades de contraprestação pública:*

*a) Subcrédito "A" (85% do crédito total): busca casar o término de amortização com o término esperado de pagamento da parcela fixa de contraprestação por parte do governo estadual à SPE. Prazo de amortização de 135 meses;*

*b) Subcrédito "B" (15% por centro do crédito total): remuneração variável conforme o desempenho, paga ao longo de toda a concessão, que garante margem operacional mínima para a concessionária. Prazo de amortização de 144 meses.*

*11.3. Conforme exposto, a SPE tem a sua receita mais robusta nos 11 anos e três meses primeiros de operação, ou seja, enquanto o governo estadual paga uma parcela fixa à SPE.*

*11.4. As garantias oferecidos ao BNDES são:*

*11.4.1. Na fase pré-operacional (construção):*

*a) contrato de suporte da patrocinadora, a interveniente no contrato;*

*b) cessão fiduciária dos direitos emergentes do contrato de concessão;*

*c) penhor da integralidade das ações de emissão da ACDE;*

*11.4.2. Na fase operacional:*

*a) a cessão fiduciária em favor do BNDES dos seguintes direitos:*

*a.1) direito de recebimento integral da "Remuneração do Poder Concedente à Concessionária", definido no contrato de PPP;*

*a.2) todos os demais direitos emergentes do contrato de PPP e de seus posteriores aditivos;*

*a.3) a totalidade dos direitos creditórios, presentes ou futuros, detidos pela beneficiária contra o Banco Depositário relativos aos depósitos dos créditos decorrentes dos direitos cedidos realizados na conta vinculada e na conta reserva dos diretos mencionados em a.1) e a.2);*

*b) penhor da totalidade das ações que a interveniente detém sobre a beneficiária;*

*c) manutenção do contrato de suporte firmado pela interveniente de forma a suprir quaisquer insuficiências das garantias anteriores, durante os 4 primeiros anos de operação do novo estádio. A vigência desse contrato pode ser estendida até a liquidação do contrato de financiamento, caso frustradas as garantias do Poder Concedente à SPE;*

*d) constituição de conta reserva equivalente a 3 meses do serviço da dívida;*

*11.5. Consideram-se suficientes as garantias acordadas, tendo em vista o respeito às normas do BNDES e às do Programa ProCopa Arenas, e por estar resguardado o interesse público.*

*12. Foram também previstas, entre outras, as seguintes obrigações ao tomador do financiamento (peça 10, Contrato de Financiamento):*

*a) manutenção pelo beneficiário de situação regular das suas obrigações junto aos órgãos do meio ambiente, durante o período de vigência do Contrato;*

*b) obrigação de informar ao BNDES qualquer alteração que vier a ser promovida no Contrato de concessão administrativa para a exploração da Arena das Dunas, firmado em 15/4/2011, entre o Estado do Rio Grande do Norte e a Arena das Dunas Concessão e Eventos S.A., incluindo a sua extinção;*

*c) exigibilidade de comunicar ao BNDES a habilitação e/ou a coabilitação no Regime Especial de Tributação para construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol (Recopa), instituído pela MP 497/2010, do beneficiário e/ou de empresa, por este contratada, para a execução das obras destinadas à implementação da Arena das Dunas, já que poderá haver a necessidade de reajuste do equilíbrio econômico-financeiro do contrato;*

*d) apresentação de documento que ateste a revisão das planilhas de custo unitário das obras/serviços, conforme benefício tributário auferido, e o necessário aditivo contratual;*

*e) manter, a partir do primeiro dia de operação do estádio até a final liquidação de todas as obrigações decorrentes do contrato de financiamento, índice de cobertura do serviço da dívida superior a 1,3;*

*f) apresentação ao BNDES de relatórios de acompanhamento semestrais da execução físico-financeira do projeto, elaborado por empresa independente contratada, abrangendo o período que não tenha sido objeto de relatório anterior;*

*g) manutenção dos dados e documentos atualizados, de que trata o Anexo I da IN/TCU nº 62, de 26/5/2010, no Portal de Acompanhamento de Gastos para a Copa do Mundo de Futebol de 2014, no endereço www.copatransparente.gov.br .*

*12.1. Para ultrapassar 20% do valor do financiamento:*

*a) projeto executivo aprovado pela FIFA e TCU (na verdade o cumprimento dos Acórdãos Plenários 845/2011 e 3270/2011);*

*b) aprovação do projeto executivo da Arena pelo Corpo de Bombeiros;*

*c) apresentação de projeto executivo aprovado pela autoridade competente, acompanhado de: declaração expressa do autor do projeto executivo, sob pena de responsabilização, de que todos os trabalhos gráficos, especificações, orçamentos e demais documentos técnicos relacionados com a obra, contém assinatura e número do registro no Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura; anotações de responsabilidade técnica; declaração de profissional de Engenharia de os projetos em andamento atenderem as condições impostas pelas concessionárias de serviços públicas.*

*12.2. Foi prevista também a possibilidade de suspensão da liberação dos recursos em caso de comunicação encaminhada por órgão de controle apontando irregularidade no projeto, o que levaria o BNDES a glosar os valores correspondentes às irregularidades, e poderia acarretar a redução do valor do financiamento na mesma proporção.*

***II. Características gerais da PPP contratada pelo Estado do Rio Grande do Norte***

*13. Em março de 2011, foi realizada a licitação pública para a concessão da Arena das Dunas (Concorrência Internacional 1/2010 da Secretaria Extraordinária para Assuntos da Copa 2014 – SECOPA, do Governo do Estado do Rio Grande do Norte), onde a empresa, ou consórcio, que apresentasse o menor valor da remuneração (margem operacional) a ser paga pelo poder concedente seria declarado vencedor. A empresa Arena das Dunas Concessão e Eventos S.A., Sociedade de Propósito Específico, subsidiária integral da Construtora OAS Ltda., que, por sua vez, é subsidiária integral do Grupo OAS (OAS Engenharia e Participações S.A.). Oportuno registrar que, após licitação frustrada, houve ajuste no arranjo de garantias, que, além de um conjunto de terrenos, passou a contar com um fundo garantidor.*

*13.1 Houve participação do TCU, fornecendo contribuição para recomendações do Ministério Público Federal para aperfeiçoamento dessa concessão (Acórdão 843/2011-P), ao final acatadas pelo Poder Concedente.*

*14. As principais características do modelo adotado são (peça 7, p. 33-34):*

*a) objeto: demolição e remoção dos antigos Estádio Machadão e Ginásio Machadinho, construção, manutenção e gestão da operação do Estádio das Dunas (Novo Machadão) e de seu estacionamento;*

*b) prazo contratual: 20 anos (inclui 30 meses de obras);*

*c) prazo para a conclusão das obras: até 31/12/2013;*

*d) variável de leilão: proposta comercial com menor valor de contraprestação mensal;*

*e) remuneração da concessionária:*

*e.1) receita de exploração comercial: a concessionária faz jus a 50% das receitas oriundas da exploração comercial da arena (os outros 50% cabem ao Poder Concedente);*

*e.2) contraprestação pública: parcela fixa, correspondente a 85% do valor definido em leilão; parcela variável, os outros 15% da contraprestação total mensal estão sujeitos à redução, em razão de avaliação com base em indicadores de performance*

*f) obrigações da concessionária: efetuar as obras civis; obter certificação ambiental para a edificação; efetuar a operação do ativo.*

*15. Segundo a análise do BNDES, o modelo permite o retorno do investimento do parceiro privado (por meio de expressiva contraprestação fixa), o estímulo ao desempenho operacional (por meio da parcela variável), e o compartilhamento de receitas operacionais permite à concessionária ampliar suas receitas e ao Poder Concedente reduzir o gasto total com contraprestação.A taxa interna de retorno do projeto (TIR) real é de 8,02%, acima do limite inferior de 8% para o aceite de um índice de cobertura da dívida mínimo de 1,2.*

***III. O Projeto Físico e a Obra***

*16. O projeto prevê a capacidade do estádio com 33 mil assentos fixos, com infraestrutura para construção de mais 10 mil assentos temporários para a Copa 2014. Além de poder ser utilizado em jogos locais, terá também a capacidade de atrair jogos nacionais, concertos/shows e visitação.*

*17. A Arena das Dunas chegou a 53% dos trabalhos concluídos em 31/1/2013 (segundo a CGU, Portal de Transparência da Copa 2014, endereço http://www.portaldatransparencia.gov.br/copa2014/cidades/execucao.seam?empreendimento=6 ), e a 57,39% em 28/2/2013, com avanço físico cerca de 9% maior do que o previsto para o mesmo período, segundo o Portal da Copa do Governo Federal (endereço http://www.copa2014.gov.br/noticia/obras-da-arena-das-dunas-estao-57-concluidas ).*

*17.1. Segundo o Portal da Copa do Governo Federal, os trabalhos encontram-se na fase de conclusão da arquibancada superior do setor oeste e iniciando a montagem no setor leste. Além da conclusão do setor de arquibancadas, outros serviços importantes em curso seriam a construção dos camarotes, vestiários, banheiros e mídia center. No anel inferior, já estão terminados os setores oeste e sul; o setor leste está em fase de finalização; a instalação da rede de ar condicionado já foi iniciada. A entrega do estádio está prevista para dezembro de 2013; são 1,2 mil trabalhadores no canteiro de obras para erguer o estádio, palco de quatro partidas que receberá na Copa do Mundo de 2014, todas válidas pela primeira fase do torneio.*

***IV. Detalhamento da Situação Atual do Financiamento e do Acompanhamento das Obras do Arena das Dunas***

*18. A atuação do TCU sobre as obras de construção ou reforma dos estádios que sediarão a Copa 2014 ocorre basicamente pela fiscalização realizada no BNDES, pela 9ª Secex, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de financiamentos aos entes públicos, às SPEs criadas no âmbito de parcerias público-privadas, e a grupos privados.*

*19. Foi pesquisado no BNDES o que segue quanto à Arena das Dunas:*

*a) a situação dessa operação financeira, apresentando eventuais pendências para a liberação dos recursos;*

*b) prazo estimado para conclusão; previsão de início e término de cada intervenção; estágio atual da obra; percentual de execução; fonte dessas informações sobre andamento das obras; e relatórios de acompanhamento da obra; e*

*c) aderência à Matriz de Responsabilidades da Copa do Mundo de 2014 das intervenções s previstas para o entorno.*

*20. Abaixo são sumarizados os dados sobre o financiamento firmado para apoiar a construção da Arena das Dunas (Contrato 11.2.0843.1) e os desembolsos já efetuados:*

*a) Data de Assinatura: 14/10/2011;*

*b) Início da vigência: 14/10/2011;*

*c) Fim da vigência: 15/10/2026;*

*d) Dois subcréditos: Subcrédito A: R$ 337.086.000,00 e Subcrédito B: R$ 59.485.000,00;*

*e) Garantias: Cessão Fiduciária de Direitos Creditórios do Contrato de PPP; Contrato de Suporte da OAS Eng. Part. S.A. e penhor das ações da SPE;*

*f) Valor cedido (R$): 396.571.000,00;*

*g) Valor cedido com aditivos (R$): 396.571.000,00;*

*h) Valor da contrapartida (R$): 0,00;*

*i) Valor total (R$): 396.571.000,00;*

*j) Valor cedido liberado (R$): 205.120.631,53*

*Relação de Desembolsos:*

| *No. da parcela* | *Tipo de desembolso* | *Valor da parcela (R$)* | *Data* |
|---|---|---|---|
| *1* | *Cedido* | *79.314.200,00* | *16/12/2011* |
| *2* | *Cedido* | *74.806.431,53* | *17/08/2012* |
| *3* | *Cedido* | *51.000.000,00* | *26/12/2012* |

*21. Quanto ao acompanhamento da obra, informa-se:*

*21.1. O Relatório de Desempenho mais recente (peça 13), que retrata a situação da obra até o 4º trimestre de 2012, e que é de responsabilidade do beneficiário, traz detalhes do contrato de financiamento firmado com o BNDES e os avanços ocorridos na execução da obra. Não é apresentado qualquer fato que traga dano à conformidade do financiamento concedido pelo BNDES.*

*21.2. O Relatório de Auditoria Contábil do 4º trimestre de 2012 (peça 14) nada traz que cause mácula à conformidade do financiamento concedido pelo BNDES. Seu parecer final é apresentado a seguir:*

*Em conformidade com os testes realizados e pela leitura do material fornecido contendo todos os pagamentos mensais, podemos concluir que os pagamentos realizados pela empresa estão diretamente relacionados à construção da Arena das Dunas, e estão devidamente comprovados, aprovados e registrados contabilmente.*

*21.3. Quanto ao Relatório da empresa contratada fiscalizadora (peça 15), que relata um ritmo acelerado para a obra, menciona-se:*

*A situação com que este empreendimento se apresenta no último trimestre de 2012, notabilizando-se por apresentar um andamento em ritmo bastante razoável quanto à celeridade adotada em todas as atividades já iniciadas anteriormente, dando assim, à obra como um todo um caráter que se configura num firme avanço em todos os serviços, etapas e atividades ora apresentados na construção da Arena das Dunas.*

*...*

*Conclusão*

*Ao ser atingindo o final do último trimestre do ano de 2012, obteve-se um Avanço Físico Acumulado da ordem de 50,62%, percentual este que supera em 8,93% o Avanço Físico Previsto que seria de 41,69 %.*

*De posse desse valor de 50,62%, obtido no final de dezembro de 2012, pode-se verificar que houve, portanto, um crescimento sistemático no ritmo das obras de construção da Arena das Dunas. Esse crescimento foi permeado por intermédio das diversas ações otimizantes que foram implementadas para que ocorresse um avanço de parecer emblemático e planejado paulatinamente.*

*Um dos principais motivos para esse incremento notável no tocante ao avanço físico acelerado da obra foi a opção de projeto de obra (pré-moldado), fato este que se mostrou como um dos fatores preponderantes e*

*agora inteiramente decisivo para um desenrolar rápido e por demais dinâmico quanto à sua aplicabilidade e desenvolvimento.*

*Fatores outros como as ações de aspectos social e ambiental adotados pelos gestores responsáveis, através de incessantes atividades que demonstram a participação dos colaboradores envolvidos nas diversas atividades, etapas e serviços, inteiramente envolvidos e preocupados com o desenrolar de cada uma dessas ações.*

*É de se esperar para o ano de 2013, devido à ultrapassagem do patamar de 50% de Avanço Físico, um crescimento a se descortinar dotado de um caráter indubitavelmente acelerado, através do qual se pode descortinar um horizonte bastante confortável no tocante às atividades já iniciadas, bem como àquelas que serão iniciadas no decorrer dos próximos meses do ano que se inicia.*

***V. Pendências e outras condicionantes para a liberação de recursos***

*22. Quanto à Arena das Dunas, a situação é a que segue, não havendo quaisquer pendências, no momento, para que ocorra a quarta liberação de recursos:*

| | *CONDIÇÃO* | *SITUAÇÃO* |
|---|---|---|
| 1. | *Apresentação do projeto executivo para análise pelo TCE/RN, conforme Acórdão 3.270/2011 – TCU.* | *Cumprida, não houve manifestação do TCE/RN após 45 dias da entrega do projeto executivo pelo BNDES.* |
| 2. | *Verificação de eventuais relatórios produzidos pelo TCE/RN.* | *Verificação no momento da liberação* |
| 3. | *Apresentação, pelo BENEFICIÁRIO, de Certidão Negativa de Débito – CND ou de Certidão Positiva de Débito com Efeitos de Negativa – CPD-EN.* | *A ser encaminhada com o pedido da liberação* |
| 4. | *Comprovação de regularidade de situação perante os órgãos ambientais, ou quando tal comprovação já tenha sido apresentada e esteja em vigor, declaração do BENEFICIÁRIO sobre a continuidade da validade de tal documento.* | *A ser encaminhada com o pedido da liberação* |
| 5. | *Apresentação, preferencialmente por meio de arquivo eletrônico, de listagem contendo dados que identifiquem os bens correspondentes à parcela do crédito a ser utilizada, discriminando o equipamento, o fabricante, o valor, assim como outras informações que venham a ser solicitadas pelo BNDES, de forma a comprovar que as máquinas e equipamentos adquiridos com recursos deste Contrato estão credenciados no BNDES.* | *A ser encaminhada com o pedido da liberação* |
| 6. | *Cumprimento quando cabível ao disposto de quaisquer manifestações proferidas pelo TCU que repercutam neste Contrato, que deverá declarar expressamente o seu conhecimento do teor dos referidos documentos.* | *Verificação no momento da liberação* |
| 7. | *Inexistência de inadimplemento de qualquer natureza, perante o Sistema BNDES, por parte da BENEFICIÁRIA ou de empresa integrante do Grupo Econômico a que esta pertença, ou de qualquer fato que venha a alterar a situação econômico-financeira das referidas empresas e que, a critério do BNDES, possa afetar a segurança do crédito a ser concedido ou a realização do projeto.* | *Verificação no momento da liberação* |
| 8. | *Manter atualizado o Portal Copatransparente.* | *Verificação no momento da liberação* |

***VI. Adesão ao Regime Especial de Tributação para Construção, Ampliação, Reforma ou Modernização de Estádios de Futebol - Recopa (Decreto 7.319/2010 e IN RFB 1.176/2011)***

*23. Consoante Ato Declaratório Executivo 2 (peça 16), de 19/1/2012, foi habilitada a ADCE a operar no Recopa.*

*24. E, segundo informação colhida junto ao BNDES, a contratação da obra da Arena das Dunas (ocorrida pouco antes do Ato acima citado, em 14/10/2011) já contemplou os benefícios do Recopa, pois estes já foram observados ao se calcular o valor original da avença. Desse modo, não haverá necessidade de aditivo*

*para incorporação das isenções do Recopa, tendo em vista já terem sido computadas no valor final da contratação.*

***VII. Atualização dos Sites de Acompanhamento***

*25. Com o fim de dar transparência à sociedade do andamento das ações relativas à Copa 2014, existem os sites www.copatransparente.gov.br (do Senado Federal) e www.transparencia.gov.br/copa2014 (Portal da Transparência), que devem apresentar dados gerais das obras, projetos básicos, alvarás, contratos e aditivos, relatórios de acompanhamento, relatórios fotográficos, medições.*

*26. A página Copa 2014 do Portal da Transparência apresenta-se atualizada quanto à Arena das Dunas. Quanto ao Portal Copa Transparente, faltam editais, contratos, licenças, relatórios de acompanhamento e conteúdo das medições. Faz-se necessário dar ciência ao BNDES dessa impropriedade.*

***VIII. Conclusão***

*27. Como ponto abordado mais crítico, para o qual se proporá recomendação, pode-se citar a necessidade de atualização dos lançamentos no Portal de Acompanhamento de Gastos para a Copa de 2014 (Copa Transparente).*

*28. Quanto ao prosseguimento das ações de financiamento, entende-se que estas estão em conformidade com os normativos pertinentes à matéria, não existindo óbices para que o BNDES prossiga na liberação de recursos dessa operação.*

***IX. Proposta de encaminhamento***

*29. Ante o exposto, propõe-se enviar o presente relatório, que informa a situação do financiamento do BNDES para a Arena das Dunas, em construção em Natal/RN, projeto inserto no esforço de realização da Copa do Mundo de Futebol 2014, ao Gabinete do Ex.mo Sr. Ministro-Relator, Valmir Campelo, por intermédio da Secretaria Geral Adjunta de Controle Externo, em específico por seu Serviço de Coordenação de Redes de Controle, com as seguintes propostas::*

*a) dar ciência à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal da falta de atualização dos lançamentos referentes à obra da Arena das Dunas, em execução em Natal/RN, no Portal de Acompanhamento de Gastos para a Copa de 2014 (Copa Transparente) (www.copatransparente.gov.br); (item 25)*

*b) recomendar, com fulcro no art. 250, inciso III, do RI/TCU, ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte que ultime a atualização das informações referentes à obra da Arena das Dunas no Portal de Acompanhamento de Gastos para a Copa de 2014 (Copa Transparente) (www.copatransparente.gov.br) (item 21);*

*c) autorizar a SecexEstataisRJ a prosseguir no acompanhamento dos atos do BNDES relativos ao financiamento da obra da Arena das Dunas, em execução em Natal/RN;*

*d) encaminhar cópia do Acórdão que vier a ser proferido à Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Fiscalização e Controle do Senado Federal, ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte e ao Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social/BNDES;*

*d) encerrar os presentes autos.."*

8. O Diretor da SecexEstatais/D3 assim se posicionou (peça 23):

*"De início, cabe tecer alguns esclarecimentos quanto à situação do cronograma físico da obra (itens 17 e 17.1 da instrução precedente), obtidas em sites governamentais, em razão da última atualização apresentada pelo BNDES (posição Março/2013) constante da peça 19.*

*Apesar de os dados não coincidirem, uma vez que o Portal Transparência da CGU indica um avanço de 53% e o Portal da Copa do Governo Federal aponta o alcance de 57,39%, ao passo que o BNDES apresenta o resultado de 50%, entendemos que as diferenças não são significativas, a ponto de levantar suspeitas sobre a fidedignidade dos dados. Pode-se até reputar tais discrepâncias a adoção de metodologias de medição distintas, porquanto a fonte utilizada pelo Portal da CGU é o Governo do Estado do Rio do Norte, enquanto o Portal do Governo Federal utilizada como fonte a Secopa/RN e o BNDES baseia-se em Relatório de Força Tarefa."*

9. O Secretário da Unidade manifestou-se à peça 24, nos seguintes termos:

*"Inicialmente, cabe destacar que a instrução dos presentes autos (peça 17) foi concluída pelo então Diretor da antiga 9ª SECEX, quando já lotado na Secex-RJ. Entretanto, o pronunciamento feito em nome da Secex-RJ (peça 18), deve ser desconsiderado, uma vez que o processo é de competência desta Secex Estatais RJ, a quem cabe o pronunciamento de mérito, o que é feito na presente peça.*

*Quanto ao mérito, afora a ressalva colocada no despacho do Diretor da 3ª DT (doc 49.894.268-4, peça 23), é oportuno informar que o contrato de abertura de crédito para financiamento da construção da Arena das Dunas já foi aditivado (peça 22), de modo a contemplar a alteração determinada por meio do Acórdão 3270/2011- TCU – Plenário.*

*Registre-se também que, em cumprimento ao item 9.4.1 do referido Acórdão, o BNDES encaminhou ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – TCE/RN, em 07/01/2013, os projetos executivos da Arena das Dunas Concessão e Eventos S/A. Transcorridos os 45 (quarenta e cinco) dias estabelecidos, sem que tenha sido apresentada qualquer manifestação por parte do TCE/RN, o BNDES manteve a liberação dos recursos, conforme informa a Nota AS/DEURB n°022/2013 (peça 20).*

*Todavia, por meio do Ofício 009/2013 – GCCTH/TCE/RN, o TCE/RN, encaminhou ao TCU cópia da Informação 001/2013-CAFCOPA - Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da COPA 2014, e do Despacho do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes, extraídos dos autos processuais 477/2013-TC/RN, nos quais consta o entendimento daquela Corte de Contas de que a documentação encaminhada pelo BNDES por meio de DVD, a título de Projeto Executivo da Arena das Dunas, anexo à Nota AS/DEURB 0176/2012, para fins de fiscalização, está incompleta, não fornecendo o conjunto de informações necessárias para que o corpo técnico da CAFCOPA pudesse avaliar, plena e conclusivamente, sobre as situações postas no item 9.4.2 do Acórdão 3.270/2011 – TCU – Plenário.*

*Em razão disso, a CAFCOPA conclui a sua Informação encaminhando ao Conselheiro Relator a seguinte proposta, qual contou com a anuência do Relator:*

*"o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte oficie ao BNDES, com vista a dar conhecimento do inteiro teor da mesma, deixando a cargo daquela Instituição Financeira a tomada de decisão quer em relação a exigir a correção das inconsistências verificadas no conteúdo do Projeto Executivo a ela disponibilizado por meio de DVD anexo à Nota AS/DEURB n° 0176/2012 pela Arena das Dunas Concessão e Eventos S/A quer a adotar providências no sentido da paralisação de liberações de recursos daquele Banco para o executor do Contrato de Concessão Administrativa em que se insere a obra de construção do Estádio Arena das Dunas...".*

*Por oportuno, para melhor entendimento, destaco que as inconsistências verificadas pela CAFCOPA se referem à ausência de documentação que permitam à comissão investigar as obras no que se refere a um eventual dano ao Estado do RN, tais como memorial de cálculo com levantamentos e dimensionamentos, orçamento atualizado e detalhado, com quantitativos e dimensionamentos, dentre outros. Ou seja, não houve uma análise propriamente dita do projeto executivo, do empreendimento.*

*Por ocasião da prolação do Acórdão 2.779/2011- Plenário, depois referendado pelo Acórdão 3.270/2011 – Plenário, o TCU entendeu que, nos casos em que a modelagem do financiamento fosse feita por meio de PPP's contratadas pelos estados e/ou municípios para viabilização da Copa 2014, a competência para análise de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental do empreendimento, bem como do projeto da obra dele decorrente é do Tribunal de Contas do Estado em que ele estiver sendo executado, tendo em vista que um eventual dano dele decorrente, recairia sobre o Estado contratante.*

*Nessa linha, considerando que a Arena das Dunas é uma PPP contratada pelo Estado do Rio Grande do Norte, caberia ao TCE/RN avaliar o projeto executivo e a constituição da PPP. O BNDES é apenas o órgão financiador, e nessa condição, analisa a operação de financiamento, por meio de seus mecanismos operacionais, de modo a mitigar ou evitar riscos de desvios da finalidade econômica e social a que se destinam os recursos emprestados.*

*Dentro destes mecanismos operacionais e nos termos do alerta proferido pelo Tribunal, por meio do item 9.1 do Acórdão 845/2011 – TCU – Plenário, o BNDES já fez uma avaliação do custo do projeto da Arena das Dunas, com base no seu Regulamento Geral de Operações, conforme se vê no Relatório de Análise AS/DEURB 14/2011(peças 7 e 8).*

*Dessa forma, não caberia ao BNDES suspender o repasse de recursos uma vez que não foram identificadas irregularidades, tampouco houve o comando para tal pelo TCE/RN, órgão constitucionalmente competente para fiscalizar a aplicação dos recursos do Estado do Rio Grande do Norte.*

*Assim, em adição à proposta formulada na instrução técnica, proponho:*

*1. determinar ao BNDES que verifique se todo o projeto executivo foi encaminhado ao TCE-RN, complementando o que porventura tenha faltado;*

*2. comunicar ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte que, se em eventual fiscalização futura, aquela Corte verificar irregularidades que envolvam possíveis danos ao Erário, no que tange a*

*conteúdo e/ou execução do projeto executivo, como sobrepreços e superfaturamentos, ela poderá informar ao BNDES, que deverá, nos termos do item 9.4.2 do Acórdão 3270/2011 - Plenário, suspender os repasses de recursos referentes ao financiamento da Arena das Dunas."*

10. Feitos os registros próprios na Coordenação-Geral da Área de Infraestrutura do Tribunal, os autos foram encaminhados ao gabinete do relator (peças 25 e 26).

11. Em razão da informação acostada pelo TCE/RN e em face do possível desrespeito à decisão proferida no Acórdão 3.270/2011-Plenário, determinei a oitiva do BNDES e do Governo do Estado do Rio Grande do Norte para que se manifestassem sobre o assunto (peça 27).

12. Encaminhadas as justificativas, a SecexEstataisRJ produziu a derradeira instrução ínsita à peça, anuída pelos dirigentes da unidade às peças 43 e 44, reproduzida, a seguir, com os ajustes na forma devidos:

*Trata-se de relatório de acompanhamento da operação de crédito relativa à construção da Arena das Dunas, em Natal/RN, formalizada entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e a Arena das Dunas Concessão e Eventos S.A., que se insere no esforço para realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014. Nesta instrução, cuida-se da análise das manifestações, apresentadas pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES (peça 28), pelo Governo do Estado do Rio Grande do Norte (peça 34) e pelo Consórcio Arena das Dunas S/A (peça 35), às oitivas determinadas pelo Relator, por meio de despacho datado de 16 de maio de 2013 (peça 27, p. 1-2).*

*2. Em síntese, encontra-se sob análise eventual descumprimento dos termos do Acórdão 3.270/2011 – TCU – Plenário, no que tange à determinação, endereçada ao BNDES, de "caso as Cortes de Contas Estaduais, em eventual análise que empreendam, constatem indícios de irregularidades que envolvam possíveis danos ao Erário, no que tange a conteúdo e/ou execução do projeto executivo, como sobrepreços e superfaturamentos, somente com a elisão desses haverá a liberação de recursos por parte do BNDES ou pelo BNB que ultrapassem o percentual de corte para desembolsos financeiros posteriores à apresentação do projeto executivo".*

*3. À vista do expediente encaminhado pelo TCE/RN (peça 21), dando conta da eventual incompletude dos projetos executivos encaminhados àquela Corte de Contas, o Relator determinou, com base no art. 276, §2º, do Regimento Interno do TCU, a oitiva do BNDES, do Governo do Estado do Rio Grande do Norte e da Arena das Dunas Concessão e Eventos S.A., para que se manifestassem acerca do cumprimento aos termos do Acórdão 3.270/2011-Plenário, especialmente no que tange ao envio dos elementos faltantes indicados pelo TCE/RN, sob pena de determinação cautelar para interrupção do fluxo financeiro do financiamento com o BNDES.*

***X. Histórico***

*4. O Acórdão 678/2010 – TCU – Plenário determinou a realização de fiscalizações no BNDES e na Caixa Econômica Federal - CEF, com o objetivo de verificar a regularidade dos procedimentos de concessão de empréstimos ou financiamentos aos governos estaduais ou municipais para as obras de construção ou reforma de estádios de futebol e de mobilidade urbana relacionadas com o evento Copa do Mundo de Futebol de 2014.*

*5. Inicialmente, a 9ª Secex, atual SecexEstataisRJ, realizou levantamento com o fim de conhecer as ações do BNDES voltadas para financiamento de projetos inseridos no esforço de realização da Copa do Mundo. O processo TC 010.721/2010-0 consubstanciou essa análise e resultou no Acórdão Plenário 2.298/2010, que fez determinações e recomendações ao BNDES no sentido de incorporar melhorias à análise dos projetos que lhe são submetidos.*

*6. O retromencionado Acórdão determinou, também, que fossem autuados acompanhamentos específicos para cada financiamento de estádio. Com essa finalidade, foi aberto este Relatório de Acompanhamento, que examina a conformidade, nos exercícios de 2011 e 2012, dos atos relativos ao financiamento do BNDES para a Arena das Dunas Concessão e Eventos S.A. (ACDE), sociedade de propósito específico (SPE), executora de parceria público-privada (PPP), que visa construir e explorar o estádio da Arena das Dunas, em Natal/RN. Esse contrato de financiamento contou com a interveniência da Construtora OAS S.A., titular da totalidade das ações da beneficiária.*

***XI. Do Financiamento e do Acompanhamento das Obras na Arena das Dunas***

*7. A atuação do TCU sobre as obras de construção ou reforma dos estádios que sediarão a Copa 2014 ocorre, neste caso, pelo acompanhamento da regularidade dos procedimentos de concessão de financiamentos às sociedades de propósito específico criadas no âmbito de parcerias público-privadas.*

*8. Os dados sobre o financiamento firmado para apoiar a construção da Arena das Dunas (Contrato 11.2.0843.1) e os desembolsos já efetuados estão dispostos abaixo:*

*a) Data de Assinatura: 14/10/2011;*

*b) Início da vigência: 14/10/2011;*

*c) Fim da vigência: 15/10/2026;*

*d) Dois subcréditos: Subcrédito A: R$ 337.086.000,00 e Subcrédito B: R$ 59.485.000,00;*

*e) Garantias: Cessão Fiduciária de Direitos Creditórios do Contrato de PPP; Contrato de Suporte da OAS Engenharia e Participações S.A. e penhor das ações da SPE;*

*f) Valor cedido (R$): 396.571.000,00;*

*g) Valor cedido com aditivos (R$): 396.571.000,00;*

*h) Valor da contrapartida (R$): 0,00;*

*i) Valor total (R$): 396.571.000,00;*

*j) Valor cedido liberado (R$): 205.120.631,53*

*Relação de Desembolsos até dezembro de 2012:*

| *No. da parcela* | *Tipo de desembolso* | *Valor da parcela (R$)* | *Data* |
|---|---|---|---|
| *1* | *Cedido* | *79.314.200,00* | *16/12/2011* |
| *2* | *Cedido* | *74.806.431,53* | *17/08/2012* |
| *3* | *Cedido* | *51.000.000,00* | *26/12/2012* |

*9. O acompanhamento da obra traz as seguintes informações:*

*9.1. O Relatório de Desempenho mais recente (peça 13), que retrata a situação da obra até o 4º trimestre de 2012 e que é de responsabilidade do beneficiário, traz detalhes do contrato de financiamento firmado com o BNDES e os avanços ocorridos na execução da obra. Não é apresentado qualquer fato que traga dano à conformidade do financiamento concedido pelo BNDES.*

*9.2. O Relatório de Auditoria Contábil do 4º trimestre de 2012 (peça 14) nada traz que cause mácula à conformidade do financiamento concedido pelo BNDES. Seu parecer final é apresentado a seguir:*

*Em conformidade com os testes realizados e pela leitura do material fornecido contendo todos os pagamentos mensais, podemos concluir que os pagamentos realizados pela empresa estão diretamente relacionados à construção da Arena das Dunas, e estão devidamente comprovados, aprovados e registrados contabilmente.*

*9.3. Quanto ao Relatório da empresa contratada fiscalizadora (peça 15), que relata um ritmo acelerado para a obra, transcrevem-se os trechos abaixo:*

*A situação com que este empreendimento se apresenta no último trimestre de 2012, notabilizando-se por apresentar um andamento em ritmo bastante razoável quanto à celeridade adotada em todas as atividades já iniciadas anteriormente, dando assim, à obra como um todo um caráter que se configura num firme avanço em todos os serviços, etapas e atividades ora apresentados na construção da Arena das Dunas.*

*(...)*

*Conclusão*

*Ao ser atingindo o final do último trimestre do ano de 2012, obteve-se um Avanço Físico Acumulado da ordem de 50,62%, percentual este que supera em 8,93% o Avanço Físico Previsto que seria de 41,69 %.*

*De posse desse valor de 50,62%, obtido no final de dezembro de 2012, pode-se verificar que houve, portanto, um crescimento sistemático no ritmo das obras de construção da Arena das Dunas. Esse crescimento foi permeado por intermédio das diversas ações otimizantes que foram implementadas para que ocorresse um avanço de parecer emblemático e planejado paulatinamente.*

*Um dos principais motivos para esse incremento notável no tocante ao avanço físico acelerado da obra foi a opção de projeto de obra (pré-moldado), fato este que se mostrou como um dos fatores preponderantes e agora inteiramente decisivo para um desenrolar rápido e por demais dinâmico quanto à sua aplicabilidade e desenvolvimento.*

*Fatores outros como as ações de aspectos social e ambiental adotados pelos gestores responsáveis, através de incessantes atividades que demonstram a participação dos colaboradores envolvidos nas diversas atividades, etapas e serviços, inteiramente envolvidos e preocupados com o desenrolar de cada uma dessas ações.*

*É de se esperar para o ano de 2013, devido à ultrapassagem do patamar de 50% de Avanço Físico, um crescimento a se descortinar dotado de um caráter indubitavelmente acelerado, através do qual se pode descortinar um horizonte bastante confortável no tocante às atividades já iniciadas, bem como àquelas que serão iniciadas no decorrer dos próximos meses do ano que se inicia.*

*10. Dentre as condições que subordinariam a quarta liberação de recursos, haveria a necessidade de remessa, pelo BNDES, do projeto executivo, recebido do consórcio construtor, para análise pelo TCE/RN, conforme dispõe o item 9.2 do Acórdão 3.270/2011 – TCU.*

*11. Conforme anotou o Secretário desta unidade técnica, o contrato de abertura de crédito para financiamento da construção da Arena das Dunas já foi aditivado (peça 22, p. 1, 3-4), de modo a contemplar a alteração determinada por meio do Acórdão 3.270/2011 – TCU – Plenário.*

*12. O Secretário também anotou, com base em documentos constantes dos autos (peças 20, 34, 35 e 38), que, em cumprimento ao item 9.4.1 do referido Acórdão, o BNDES encaminhou o projeto executivo da Arena das Dunas Concessão e Eventos S/A ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – TCE/RN, em 07/01/2013. Conforme informa a Nota AS/DEURB n° 22/2013 (peça 20), transcorreram os 45 (quarenta e cinco) dias estabelecidos pelo item 9.2 do Acórdão 3.270/2011 – TCU – Plenário, sem que tivesse sido apresentada qualquer manifestação por parte do TCE/RN.*

*13. Apenas em 19/4/2013, por meio do Ofício 9/2013 – GCCTH/TCE/RN, o Sr. Carlos Thompson Costa Fernandes, Conselheiro do TCE/RN, encaminhou ao TCU cópia da Informação 1/2013-CAFCOPA (Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da COPA 2014), extraída dos autos processuais 477/2013-TC/RN, pela qual a equipe da comissão considera a documentação encaminhada pelo BNDES por meio de DVD, a título de Projeto Executivo da Arena das Dunas, anexo à Nota AS/DEURB 0176/2012, incompleta. Segundo os termos da Nota, o conjunto de informações remetido seria insuficiente para que o corpo técnico da CAFCOPA pudesse avaliar, "plena e conclusivamente, sobre as situações postas no item 9.4.2 do Acórdão 3.270/2011 – TCU – Plenário". Esse item do Acórdão remetia à competência do tribunal estadual para investigar as obras no que se refere a um eventual dano ao Estado do RN. No entanto, a incompletude assinalada pela comissão do TCE/RN apontava para lacunas tais como a falta de memorial de cálculo com levantamentos e dimensionamentos, assim como a falta de orçamento atualizado e detalhado, com quantitativos e preços unitários, composição de preços unitários dos serviços prestados, inclusive do BDI e dos encargos sociais. Conforme salientou o Secretário desta unidade técnica, não houve notícia de uma análise técnica do projeto executivo do empreendimento, nem de fiscalização ao local das obras do estádio. Os técnicos do TCE/RN tão somente alegaram carência de determinados elementos dentre as informações encaminhadas pelo BNDES.*

*14. Nos termos do Acórdão 2.779/2011- Plenário, assim como do Acórdão 3.270/2011 – Plenário, nos casos em que a modelagem do financiamento fosse feita por meio de PPP's contratadas pelos Estados para viabilização da Copa 2014, a competência para análise de viabilidade técnica, econômica, financeira e ambiental do empreendimento, bem como do projeto da obra decorrente é do Tribunal de Contas do Estado em que a obra for executada. Isso porque um eventual dano decorrente da execução recairia sobre o Estado contratante. Assim, se o TCE/RN, em trabalho de fiscalização, verificar irregularidades que envolvam possíveis danos ao Erário, no que tange a conteúdo do projeto executivo ou à execução da obra, como sobrepreços e superfaturamentos, poderá informar ao BNDES, que deverá, nos termos do item 9.4.2 do Acórdão 3270/2011 - Plenário, suspender os repasses de recursos referentes ao financiamento da Arena das Dunas.*

*15. Nessa linha, considerando que a Arena das Dunas é uma PPP contratada pelo Estado do Rio Grande do Norte, caberia ao TCE/RN avaliar não somente o projeto executivo e a constituição da PPP como, também, a execução do projeto. O BNDES é apenas o órgão financiador, e nessa condição, analisa a operação de financiamento, por meio de seus mecanismos operacionais, de modo a mitigar ou evitar riscos de desvios da finalidade econômica e social a que se destinam os recursos emprestados. Dentro desses mecanismos operacionais e nos termos do alerta proferido pelo Tribunal, por meio do item 9.1 do Acórdão 845/2011 – TCU – Plenário, o BNDES já fez uma avaliação do custo do projeto da Arena das Dunas, com base no seu Regulamento Geral de Operações, conforme se vê no Relatório de Análise AS/DEURB 14/2011(peças 7 e 8).*

*16. No Acórdão 3.270/2011-Plenário, o TCU impôs, como condição para fruição dos recursos que ultrapassassem a 65% do valor total financiado, que os projetos executivos do empreendimento fossem encaminhados, com antecedência mínima de 45 dias, ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN) para análise. Se aquela Corte não se manifestasse obstando os desembolsos, os repasses poderiam ocorrer normalmente. A qualquer tempo, contudo, caso noticiada irregularidade grave pelo órgão de controle externo estadual, o fluxo, igualmente, haveria de ser interrompido. Tais requisitos passaram, também, a figurar nas cláusulas contratuais do empréstimo pactuado.*

*17. Observa-se, pela leitura da Nota AS/DEURB n. 22/2013 (peça 20, p.1), de 18 de março de 2013, que o BNDES informou ao TCU que o projeto executivo da Arena das Dunas Concessão e Eventos S/A foi encaminhado ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – TCE/RN em 7/1/2013 e que, até*

*aquela data, não havia ocorrido manifestação do órgão de controle. A Nota ressalta que o prazo de 45 dias, consignado no item 9 do Acórdão – TCU – Plenário 3.270/2011 havia se esgotado. Consequentemente, depreende-se que o TCE/RN deixou de observar o prazo para análise do material encaminhado pelo BNDES, razão pela qual o apontamento de incompletude das informações remetidas pelo Banco ao TCE é intempestivo.*

*18. Em síntese, o BNDES, por meio da sua Nota AS/DEURB n. 54/2013 (peça 38, p. 3), de 23 de maio de 2013, alegou o seguinte:*

*A respeito da alegação da Arena das Dunas, de fato, a Lei n 11.079/04 estabelece no §4º de seu art. 10, que o valor dos investimentos para definição do preço de referência para a licitação será calculado com base em valores de mercado considerando o custo global de obras semelhantes. Portanto, diferentemente do que prevê a Lei nº 8.666/93, as PPPs não demandam análise de custo unitário.*

*Deste modo, assim como em outras PPPs, as obras foram contratadas sob o regime de EPC (Engineering, procurement and construction) pelo qual são transferidas para uma terceira empresa a responsabilidade pela execução dos projetos, escolha dos fornecedores, montagem e construção civil. O EPC tem pontos comuns com o Contrato por Empreitada Global no qual a execução da obra ou serviço é ajustada por preço certo e total, ou seja, a empresa contratada receberá o valor certo e total para execução de toda a obra.*

*Os demais itens solicitados foram devidamente remetidos pelo BNDES ao TCE/RN por meio de ofício igualmente expedido nesta data.*

*18.1. O Governo do Estado do Rio Grande do Norte entende que a Concessionária Arena das Dunas "encontra-se em condição de regularidade". Da perspectiva do Estado, não há "necessidade de nenhuma recomendação para qualquer interrupção do fluxo financeiro do contrato de financiamento com o BNDES. Ademais, a interrupção do fluxo financeiro da obra, no estágio atual, acarretaria o inevitável atraso da obra e consequentemente, prejuízo irreparável para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 em nosso Estado" (peça 34, p.1). O Estado anexou, ainda, cópias das comunicações enviadas ao BNDES e ao TCE/RN (peça 34, p. 2-6). Segundo consta da "relação de CDs entregues e respectivos conteúdos" (peça 34, p. 6), o projeto executivo ocuparia os compact discs de números 2, 4, 5, 6 e 7.*

*19. Segundo a Nota da Comissão de Acompanhamento do TCE/RN, a falta de informação quanto aos seguintes elementos tornaria a análise a seu cargo inconclusiva:*

*a) Memória de cálculo com levantamentos dos quantitativos e dimensionamentos;*

*b) Orçamento atualizado e detalhado, com quantitativos e preços unitários; e*

*c) Composição de Preços unitários dos serviços prestados, inclusive do BDI e dos encargos sociais.*

*20. Confrontando-se tal lacuna com o que dispõe a Lei 11.079/2004 – que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública -, observa-se que a lei específica não aponta para a obrigatoriedade de tais elementos. Pelo contrário, a lei exige tão somente um orçamento sintético, elaborado por meio de metodologia paramétrica, que tenha por base valores de mercado. Com efeito, assim dispõe o art. 10, § 4°, introduzido pela Lei 12.766/2012:*

*Os estudos de engenharia para a definição do valor do investimento da PPP deverão ter **nível de detalhamento de anteprojeto**, e o valor dos investimentos para definição do preço de referência para a licitação será calculado com base em valores de mercado considerando o custo global de obras semelhantes no Brasil ou no exterior ou com base em sistemas de custos que utilizem como insumo valores de mercado do setor específico do projeto, aferidos, em qualquer caso, **mediante orçamento sintético, elaborado por meio de metodologia expedita ou paramétrica**." [Grifos para destaque]*

*20.1. Logo, não há amparo legal para a exigência de memória de cálculo com levantamentos dos quantitativos e dimensionamentos nem para a composição de Preços unitários dos serviços prestados, inclusive do BDI e dos encargos sociais.*

*20.2. De fato, em nível de exigência infralegal, a Instrução Normativa TCU 52/2007 - que dispõe sobre o controle e a fiscalização de procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de Parcerias Público-Privadas (PPP), a serem exercidos pelo Tribunal de Contas da União - somente utiliza a expressão "memória de cálculo" no contexto da análise do impacto da contratação da Parceria Público-Privada sobre as metas de resultado nominal e primário e montante da dívida líquida do Governo Federal ou do respectivo impacto orçamentário-financeiro nos exercícios financeiros abrangidos pelos desembolsos da parceria. Não há exigência expressa de memória de cálculo com levantamentos dos quantitativos e dimensionamentos.*

*20.3. A referida Instrução Normativa, ao tratar do primeiro estágio do acompanhamento dos processos de licitação e de contratação de PPP, faz referência à análise do "orçamento detalhado, com data de*

*referência, das obras previstas pelo poder concedente, que permita a plena caracterização do projeto a ser licitado" (art. 4º, alínea 'd', item 2). Essa é a única exigência relativa à forma com que os orçamentos devem ser apresentados ao TCU. A expressão "orçamento detalhado, que permita a plena caracterização do projeto a ser licitado" admite muitas maneiras de apresentação das informações por parte dos proponentes das parcerias.*

*21. A propósito, a exigência aventada pela unidade técnica do TCE/RN em muito se assemelha à dicção legal estabelecida pelo art. 7º, §2º, inciso II, da Lei 8.666/93 segundo o qual "as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando existir* ***orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários****" (grifos para destaque). De forma semelhante, a exigência de "orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários", que deve constituir anexo integrante do edital, aparece no inciso II do §2º do art. 40 da Lei 8.666/93. Essa espécie de exigência também aparece dentre os elementos que um projeto básico, tal qual concebido pela Lei de Licitações, deve conter ("orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados" (alínea 'f' do inciso IX do art. 6º da Lei 8.666/93)).*

*22. Por conseguinte, assiste razão ao BNDES e ao Consórcio Arena das Dunas, quando ressaltam que as exigências feitas pelo TCE/RN não se coadunam com as disposições legais regentes das parcerias público-privadas. Essas demandam um controle de fins, não um controle de meios, como o que ocorre no âmbito da Lei 8.666/93. O marco de referência apontado pela Lei 11.079/2004 é o valor de mercado, considerando-se o custo de obras semelhantes no Brasil ou no exterior. De fato, o TCE/RN não constatou irregularidades graves que apontassem para indícios inequívocos de superfaturamento ou de sobrepreço nas obras do estádio Arena das Dunas. A rigor, pelo que informou o Conselheiro Relator do TCE/RN, não houve fiscalização da equipe de engenheiros da Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Copa 2014 – Cafcopa/TCE/RN nas obras do estádio. Essa seria uma ação imprescindível para que se iniciasse uma análise de obra de engenharia que já se encontra 60% concluída, aproximadamente. Não se deve considerar razoável uma exigência que se coadunaria com uma análise de uma obra a se iniciar. Considera-se, assim, que a exigência formulada pela referida Comissão do Tribunal estadual carece de tempestividade e razoabilidade, frente à realidade da execução da obra e à proximidade do grande evento à qual a obra visa servir. Com efeito, o exercício das competências de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte somente pode ser exercido por aquele órgão de controle. Não cabe ao TCU determinar esse exercício.*

*23. Nesse contexto, o TCE/RN poderia requerer o contrato de concessão assinado, a proposta econômico-financeira apresentada pelo licitante vencedor e correspondentes anexos, inclusive em meio magnético, porquanto esses elementos são obrigatórios segundo as disposições da lei de regência das parcerias público-privadas. Ressalva-se, novamente, que o exercício das atribuições constitucionais do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte compete somente àquele Tribunal e que não se pretende determinar a forma pela qual deve ser exercido. Para os fins dessa análise, o que cabe enfatizar é que não há amparo legal para se exigir do consórcio Arena das Dunas memória de cálculo com levantamentos dos quantitativos e dimensionamentos, orçamento atualizado e detalhado, com quantitativos e preços unitários, e respectiva composição de preços unitários dos serviços prestados, inclusive do BDI e dos encargos sociais.*

*CONCLUSÃO*

*24. O item 9.2 da parte dispositiva do Acórdão n. 3.270/2011 – TCU – Plenário determinou ao BNDES a remessa do projeto executivo das obras do estádio da Arena das Dunas (Natal/RN) com antecedência mínima de 45 dias à data de liberação de novos recursos pelo Banco (recursos que virão a ultrapassar o limite de 65% do crédito total financiado). No Acórdão 3.270/2011-Plenário, esta Corte deliberou, como condição para fruição dos recursos que ultrapassassem a 65% do valor total financiado, que os projetos executivos do empreendimento fossem encaminhados para análise ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte (TCE/RN), com antecedência mínima de 45 dias. Se aquela Corte não se manifestasse obstando os desembolsos, os repassasses poderiam ocorrer normalmente. A qualquer tempo, contudo, caso noticiada irregularidade grave pelo órgão de controle externo estadual, o fluxo deveria ser interrompido. Tais requisitos passaram, também, a figurar nas cláusulas contratuais do empréstimo pactuado, conforme registrado no item 10. A rigor, entretanto, o TCE/RN não noticiou irregularidade grave. A propósito, a ementa da Informação N. 1/2013 – CAFCOPA (Comissão de Acompanhamento e Fiscalização da Copa 2014) do TCE/RN assinalou, tão somente, as expressões "projetos incompletos" e "irregularidades formais".*

*25. O Banco estatal, segundo a declaração de seus gestores, cumpriu tal determinação: "Quanto ao cumprimento do Acórdão n. 3.270/2011 - Plenário, deste e. TCU, o BNDES tem a informar que o mesmo vem*

*sendo rigorosamente cumprido, uma vez até a presente data, no caso do Contrato de Financiamento celebrado com a Arena das Dunas Concessões e Eventos S.A., não ultrapassou o percentual de 60% (sessenta por cento) estabelecido como corte para desembolsos financeiros posteriores à apresentação do projeto executivo (peça 38, p. 3).”*

*26. Logo, desincumbiu-se de tal obrigação. Especificamente, o BNDES assevera ter enviado ao TCE/RN os seguintes elementos técnicos, tais quais os recebeu do consórcio construtor:*

*i. O Memorial Descritivo dos materiais e metodologia de execução (especificações);*

*ii. Projeto de Certificação LEED e seu respectivo nível, descrevendo os critérios e créditos para a certificação:*

*iii) Anotação de Responsabilidade Técnica (ART) dos profissionais envolvidos na obra, como projetistas, orçamentistas executores e fiscais;*

*iv) Discriminação de possíveis serviços complementares ao objeto contratado em decorrência de exigências ou situações impositivas da FIFA.*

*27. O projeto executivo, conforme a definição constante no inciso X do art. 6º da Lei 8.666/93, deve ser “o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT”. O documento serve a um fim, pelo que tem uma utilidade teleológica. Nem a Lei 11.079/2004 nem a Instrução Normativa TCU 52/2007 contêm qualquer alusão à expressão “projeto executivo” ou, muito menos, aos elementos que esse projeto deveria, necessariamente, conter.*

*27.1. Nada obstante, o cotejo dos elementos documentais encaminhados ao TCE/RN com a execução físico-financeira da obra, em especial, atestada através de inspeções técnicas ao canteiro de obras, permitiria aos engenheiros do TCE/RN o acompanhamento das obras.*

*28. Especificamente quanto à análise dos requisitos para a concessão de eventual medida cautelar, não se considera que estejam presentes neste contexto. Não há fumaça do bom direito porque o TCE/RN não levantou, nem mesmo por meros indícios, superfaturamento ou sobrepreço que possa acarretar lesão ao erário. Tampouco há risco da demora na concessão da medida cautelar, porque, conforme bem salientou o BNDES, haveria instrumentos alternativos mais eficientes para a reposição ao erário, sem vulnerar a obra em si, isto é, sem prejudicar a regular conclusão da obra, até aqui, adiantada em relação ao cronograma previsto. Por essas razões, não há plausibilidade jurídica na pretensão externada pela segunda metade da proposição dos técnicos do TCE/RN, consistente na suspensão dos repasses previstos no âmbito do financiamento. Há, ademais, o periculum in mora reverso, consistente no risco de uma decisão cautelar do TCU prejudicar, de forma irremediável, sem fundamento bastante, a regular execução de uma obra de grande porte e comprometer a finalidade para a qual se destina. Em suma, não há, no atual contexto, que se presumir descumprimento dos itens 9.2 ou 9.4.2 do Acórdão 3.270/2011 – TCU – Plenário por parte do BNDES.*

***Proposta de Encaminhamento***

*29. Ante todo o exposto, com fundamento nos arts. 41, inciso I, e 43, inciso I, da Lei 8.443/92, combinados com os arts. 250, inciso II, e 276, §6º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, submete-se à consideração superior as seguintes propostas de encaminhamento:*

*a. considerar satisfatórias as manifestações às oitivas recebidas do BNDES, do Governo do Estado do Rio Grande do Norte e do Consórcio Arena das Dunas S/A;*

*b. considerar inoportuna, neste momento processual, a determinação de eventual medida cautelar de interrupção do fluxo financeiro do financiamento do BNDES à operação de financiamento do estádio da Arena das Dunas (Natal/RN), uma vez que não restaram devidamente caracterizados o fumus boni iuris e o periculum in mora (item 27 desta instrução);*

*c. determinar o encaminhamento de cópia da decisão que o Relator vier a adotar ao BNDES, ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte e à Arena das Dunas Concessão e Eventos S.A.;*

*d. encaminhar cópia da decisão que o Relator vier a adotar ao TCE/RN para ciência;*

*e. determinar à SecexEstataisRJ que continue o presente acompanhamento."*

É o relatório.

VOTO

Em apreciação, relatório de acompanhamento da operação de crédito relativa à construção da Arena das Dunas, em Natal/RN, formalizada entre o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico

e Social – BNDES e Arena das Dunas Concessão e Eventos S.A., que se insere no esforço para realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

2. O modelo de construção da Arena é a Parceria Público-Privada, na modalidade concessão administrativa. Para a viabilização do negócio, o BNDES pactuou um empréstimo com a Sociedade de Propósito Específico incumbida de gerir o estádio envolvendo dois subcréditos "A" e "B". O primeiro, no montante de R$ 337.086.000,00, com amortização de 135 meses; o segundo de R$ 59.485.000,00, com amortização de 144 meses, totalizando R$ 396.571.000,00 de financiamento. A divisão foi idealizada tendo em vista parear o término do primeiro subcrédito com o término esperado de pagamento da parcela fixa da contraprestação.

3. As garantias envolvem a cessão fiduciária de direitos creditórios do contrato de PPP; um contrato de suporte da OAS Engenharia e Participações S.A.; e o penhor de ações da SPE. Na fase operacional, pós-construção, haverá a manutenção do contrato de suporte da patrocinadora durante os primeiros quatro anos da operação. Ainda se prevê a cessão fiduciária das receitas provenientes da exploração do negócio e de direitos emergentes do contrato de concessão. Existem, além disso, a constituição de conta reserva equivalente a três meses do serviço da dívida e o penhor da integralidade das ações de emissão da SPE.

4. Segundo dados do Ministério do Esporte, no início de julho, a obra encontrava-se 78% executada.

5. No que se refere aos riscos no negócio, à estrutura de garantias, como também a outros condicionantes contratuais para a regularidade do fluxo de recursos, tal qual consta do acervo instrutivo, a SecexEstataisRJ não apontou irregularidade capaz de ensejar ação desta Corte para censurar qualquer parcela desembolsada.

6. A discussão trazida à baila na presente fase processual resume-se ao cumprimento, pelo BNDES, da determinação insculpida no Acórdão 3.270/2011-Plenário, referente ao necessário encaminhamento do projeto executivo do empreendimento ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, como condição para usufruto de recursos que ultrapassem 65% do crédito contratado. Caso aquela Corte Estadual não se manifestasse obstando o repasse em até 45 dias, em razão de eventual irregularidade encontrada, os desembolsos poderiam fruir normalmente.

7. Eis que, mediante o Ofício 009/2013-GCCTH/TCE/RN, do Gabinete do Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes, foi encaminhado relatório técnico daquela Corte Estadual de Contas a anunciar, em extrato, que o projeto executivo não havia sido inteiramente encaminhado ao TCE/RN, tal qual asseverado no Acórdão 3.270/2011-Plenário. As peças encaminhadas não viabilizavam, de acordo com a equipe técnica, a avaliação do valor do empreendimento.

II

8. Consta do relatório instrutivo, que, segundo a Nota da Comissão de Acompanhamento do TCE/RN, para completo cumprimento do Acórdão 3.270/2011-Plenário, haveriam de constar as seguintes informações: memorial de cálculo com levantamentos de quantitativos e dimensionamentos; orçamento atualizado e detalhado, com quantitativos e preços unitários; e composição de preços unitários dos serviços prestados, inclusive BDI e dos encargos sociais.

9. Em razão disso, decidi, preliminarmente, ouvir o BNDES e o Governo do Estado do Rio Grande do Norte sobre o assunto. Em resposta, de forma resumida, os responsáveis entendem que, por se tratar de uma PPP, não se demandaria a análise dos custos unitários da obra. Como regra a Lei 11.079/2004, em seu art. 10, §4º, o valor dos investimentos para a definição dos preços de referência seria calculado com base em valores de mercado, considerando obras semelhantes; distintamente do exigido na Lei 8.666/93, em que se impera a necessidade da elaboração de um orçamento detalhado (analítico).

10. Assim como em outras PPPs, segundo o BNDES, as obras foram contratadas sob o regime de *Engeneering, procurement and construction* (EPC), pelo qual são transferidas para uma terceira empresa a responsabilidade pela execução dos projetos, escolha dos fornecedores, montagem e construção civil. O EPC teria pontos comuns com o Contrato por Empreitada Global no qual a

execução da obra ou serviço seria executada por preço certo e total, ou seja, a empresa contratada receberia um montante para execução da obra como um todo, tal qual inicialmente efertado. Logo, tanto o Banco, como o Governo do Estado do Rio Grande do Norte, atestam que o consórcio executor da obra encontra-se em "*situação de regularidade*".

11. Em análise da questão, a unidade técnica asseverou que, de acordo com a Lei 11.079/2004 – que instituiu normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública – *"observa-se que lei específica não aponta para a obrigatoriedade de tais elementos"*. Pelo contrário, *"a lei exige somente um orçamento sintético, elaborado por meio de metodologia paramétrica, que tenha por base valores de mercado"*.

12. Além disso, segundo a SecexEstataisRJ, *"não há amparo legal para a exigência de memória de cálculo com levantamentos dos quantitativos e dimensionamentos nem para a composição de preços unitários dos serviços prestados, inclusive de BDI e dos encargos sociais."* Tampouco a IN-TCU nº 52/2007 – que dispõe sobre o controle e a fiscalização de procedimentos de licitação, contratação e execução contratual de PPPs, a serem exercidos pelo TCU – exigiria tal grau de detalhamento. Não haveria, nesse regulamento, exigência expressa de memória de cálculo com levantamentos dos quantitativos e dimensionamentos.

13. A referida instrução normativa, ao tratar do primeiro estágio do acompanhamento dos processos de licitação e de contratação de PPP, faria referência à análise do *"orçamento detalhado, com data de referência, das obras previstas pelo poder concedente, que permita a plena caracterização do projeto a ser licitado"*. Essa seria a única exigência relativa à forma com que os orçamentos devem ser apresentados pelo TCU. A expressão *"orçamento detalhado"* admitiria muitas maneiras de apresentação das informações por parte dos proponentes das parcerias. As exigências do TCE/RN, portanto, mais se assemelhariam àquelas presentes no art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93; não a uma PPP.

14. Nessa linha, a unidade instrutiva avalia que não existe fundamento jurídico para determinação desta Corte, dirigida ao BNDES, para sustação do fluxo financeiro pactuado no empréstimo para financiar a Arena das Dunas.

III

15. Em análise da questão, de início, recordo que a competência fiscalizatória sobre os atos licitatórios e contratuais do contrato de PPP em questão é, originariamente, do TCE/RN. É aquela Corte de Contas a legitimada para julgar a regularidade de tais procedimentos administrativos. A este Tribunal de Contas da União compete a avaliação da legalidade, legitimidade e finalidade do contrato de financiamento, realizado sobre o BNDES. Irregularidade apontada pela Corte Estadual de Contas que, a seu juízo, importe na materialização de um desvio grave de licitude no objeto financiado, em princípio, repercutiria na cessação do fluxo de recursos mediante financiamento. Não seria admissível que, ciente de toda sorte de irregularidades e desvios, o BNDES continuasse, de olhos vendados, a encaminhar recursos subsidiados a investimentos espúrios.

16. Logo, por se tratar de assunto envolto ao contrato, de forma objetiva, compete ao TCE/RN a avaliação da documentação exigível no acompanhamento da concessão. Logo, o encaminhamento devido é a comunicação àquele Tribunal Estadual que, nos termos do item 9.2 do Acórdão 3.270/2011-Plenário, caso haja alguma irregularidade no contrato de Parceria Público-Privada pactuado com a Arena das Dunas Concessão e Eventos S.A. que, **a seu juízo**, tenha gravidade suficiente para ensejar a interrupção do fluxo de recursos que irriga a concessão, cientifique formalmente o BNDES sobre tal situação, anexando à comunicação a respectiva decisão da Corte Estadual que venha a deliberar objetivamente pela paralisação.

IV

17. Não obstante, entendo necessário aclarar o contexto da prolação do Acórdão 3.270/2011-Plenário – base de todo o modelo fiscalizatório efetuado nas PPPs para a construção dos estádios. Na prática, a confirmação da visão porfiada no relatório instrutivo, caso confirmadas as suas convicções, terminariam por tornar a decisão, em algum termo, inócua.

18. O cenário da prolação da decisão envolveu o fato de o empreendimento estar sendo tocado mediante PPP. Como se sabe, até a edição da dita decisão, todos os financiamentos dos estádios de futebol para Copa foram contratados com cláusula a estabelecer, como requisito para o adimplemento dos valores que superassem 20% do total de empréstimo, o encaminhamento do projeto executivo a esta Corte de Contas, acompanhado de avaliação demonstrando que foi verificada a compatibilidade do valor orçado com os parâmetros de mercado. O objetivo foi afiançar a proporcionalidade do valor proposto no financiamento, de modo a tanto garantir a finalidade do financiamento – ao evitar que o valor financiado ultrapasse o montante necessário à construção do estádio – como também avalizar a licitude do objeto financiado. Não se admitiria, por óbvio, que ciente de toda sorte de desvios um banco público continuasse a alocar recursos (subsidiados) em investimentos espúrios.

19. Como consta do voto condutor do Acórdão 1.927/2011-Plenário, de minha relatoria:

É indubitável, pois, que o BNDES deve tomar as suas providências próprias – e independentes de eventuais avaliações dos órgãos de controle – para acautelar na raiz que seus financiamentos não alimentem obras superfaturadas, em prol do princípio da moralidade. **Não se busca a avaliação de minúcias de engenharia**. Basta uma comparação dos serviços contratados com os paradigmas oficiais de preços, além de um exame da factibilidade dos cronogramas apresentados. De novo, no caso do programa ProCopa Arenas, obras extemporâneas não terão cumprido a sua finalidade; como também não o programa de financiamento.

20. Em uma PPP, contudo, em razão das características do negócio, esse projeto executivo não raramente estaria concluso posteriormente ao andamento dos 20% do negócio. No Acórdão 1.999/2011-Plenário, deste modo, este fato foi levado em conta, quando se avaliou o financiamento da Arena Fonte Nova, em Salvador/BA. Transcrevo trecho do voto que subsidiou a decisão:

23. Em exame da matéria, de fato, coaduno que as PPPs, se comparadas aos contratos administrativos tradicionais, possibilitam ao particular maior liberdade na tomada de decisões, principalmente no que se refere aos meios necessários a atingir os fins alvitrados no objeto da contratação. A empresa é livre para aumentar a sua eficiência. Os projetos executivos, como consequência, com o detalhamento meticuloso de cada subsistema da obra, tendem a ser realizados no decorrer da contratação.

24. É claro que essa maior liberdade está associada a maiores riscos; mas isso é justamente a essência de uma Parceria Pública Privada. Os contratos devem, pois, objetivar transparentemente essa repartição de riscos. Devem, ainda, descrever suficientemente as condições específicas para aceitação dos serviços, mormente quanto à qualidade e ao resultado pretendido. A distribuição da contraprestação pública no tempo também deve estar clara.

25. Logo, cada PPP possui uma modelagem singular, vinculada, sempre, às previsões temporais de faturamento e desembolso; cada qual com sua taxa interna de retorno e prazo contratual distintos; cada uma com seu fluxo de caixa e riscos próprios.

26. É por isso que entendo, em anuência ao posicionamento da 9ª Secex e da Sefid-1, que as PPPs merecem ser tratadas de maneira distinta. É por este motivo, também, que não vejo como acolher o parecer do BNDES quando sugere a utilização universal dos marcos de 30% e 65% para a verificação do preenchimento dos requisitos necessários aos desembolsos. Os percentuais sugeridos provêm do andamento físico específico da Arena de Pernambuco. Como visto, cada PPP tem sua modelagem própria. A suficiência das cautelas deve ser avaliada caso a caso.

21. O raciocínio foi expandido a todos os cinco estádios em que se adotou a Parceria Público-Privada como estratégia de construção e exploração do negócio, mediante o Acórdão 3.270/2011-Plenário – que é propriamente a base na qual se discute o eventual descumprimento pelo BNDES do ali decidido. Consta da decisão, no que importa:

9.1. dar ciência ao BNDES que, no que concerne às liberações de parcela do crédito para o Governo do Estado do Ceará, no âmbito do contrato de financiamento 10.2.1701.1 cujo objetivo é a implantação da Arena Castelão, não há impedimento, por parte do TCU, para a adoção das condições apresentadas na Nota BNDES/AS/DEURB 099/2011, especificamente quanto ao seguinte:

9.1.1. para a utilização de parcela superior a 55% do crédito total financiado:

9.1.1.1. apresentação ao BNDES, por meio do Comitê Organizador Local – COL, do projeto executivo aprovado pela FIFA;

9.1.1.2. encaminhamento do projeto executivo, pelo BNDES, ao Tribunal de Contas do Estado do Ceará, com antecedência mínima de 45 dias à data de liberação de novos recursos pelo Banco que virão a ultrapassar esse limite de 55% do crédito total financiado;

9.1.1.3. cumprimento das ações dispostas no item 9.1 do Acórdão TCU Plenário nº 845/2011 pelo BNDES;

9.1.1.4. caso apontadas irregularidades pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, que envolvam dano ao Erário, no que tange a conteúdo e/ou execução do projeto executivo, como sobrepreços e superfaturamentos, novas parcelas do financiamento somente poderão ser liberada se as irregularidades constatadas vierem a ser elididas;

9.2. determinar ao BNDES e, no que couber, ao Banco do Nordeste do Brasil, que adote os procedimentos preconizados nos itens anteriores deste Acórdão também para os financiamentos dos estádios dos Estados da Bahia (Arena Fonte Nova), de Minas Gerais (Mineirão), do Rio Grande do Norte (Arena das Dunas) e de Pernambuco (Arena Pernambuco), todos com projetos contratados no modelo de parcerias público-privadas, observando que a flexibilização deve ser chancelada por decisão da Diretoria do BNDES, precedida da avaliação do corpo técnico do Banco, que estabeleça inclusive, a par das singularidades de cada empreendimento, o percentual de corte para desembolsos financeiros até a apresentação do projeto executivo, que deverá guardar coerência com a execução física do empreendimento, limitado a 65% do valor financiado;

9.3. dar ciência ao BNDES e ao BNB que o disposto no item anterior não prejudica a ação dos órgãos de controle, que, a qualquer tempo, por provocação ou de ofício, poderão examinar a matéria em cada caso concreto;

9.4. comunicar aos Tribunais de Contas dos Estados da Bahia, do Ceará, de Minas Gerais, de Pernambuco e do Rio Grande do Norte que, em consonância com as diretrizes do Protocolo de Execução relativo ao acompanhamento das ações governamentais para realização da Copa do Mundo de 2014, firmado em 11/05/2010, e para que essas Cortes de Contas estaduais possam exercer suas competências de controle quanto às obras dos estádios da copa do Mundo de Futebol de 2014, que:

9.4.1 o projeto executivo das obras do estádio respectivo lhes será encaminhado pelo BNDES e, no que couber, pelo BNB, com antecedência mínima de 45 dias à data de liberação de novos recursos pelos bancos que ultrapassem o percentual de corte para desembolsos financeiros posteriores à apresentação do projeto executivo;

9.4.2. caso essas Cortes de Contas Estaduais, em eventual análise que empreendam, constatem indícios de irregularidades que envolvam possíveis danos ao Erário, no que tange a conteúdo e/ou execução do projeto executivo, como sobrepreços e superfaturamentos, somente com a elisão desses haverá a liberação de recursos por parte do BNDES ou pelo BNB que ultrapassem o percentual de corte para desembolsos financeiros posteriores à apresentação do projeto executivo; (...)

22. Então, o objetivo da solicitação do projeto foi, justamente, a obtenção de elementos para balizar o justo preço do objeto financiado. Na realidade, haveria de se analisar tais documentos antes mesmo do repasse da primeira parcela de crédito. A opção foi elastecida para 20% (no caso das obras públicas convencionais) justamente para não inviabilizar as construções e então tornar impraticável a realização do evento Copa do Mundo. Para as PPPs, em razão de suas características, a exigência foi ainda mais abrandada (65%).

23. Os contratos de financiamento passaram, então, a exigir, como requisito de repasse, a apresentação desse projeto. Mais uma vez, o objetivo era melhor balizar o valor do objeto financiado. A primeira consequência deste postulado é que, paralelamente às exigências legais em termos de uma PPP, **trata-se de uma cláusula do contrato de financiamento**. Um requisito de vontade da União ao aplicar recursos subsidiados nesses empreendimentos. Mesmo que se discuta a exigibilidade do projeto executivo para um contrato de concessão, caso não apresentados elementos mínimos que viabilizem essa equiparação da justeza do valor do objeto financiado, os recursos não serão liberados. Afinal, ao se financiar o objeto, em tese, para fins de enquadramento do estádio do Programa ProCopa Arenas, nem se sabe como a obra será construída. Se mediante PPP ou obra pública convencional.

24. Outra questão é que todas as justificativas trazidas pelo BNDES e pelo Governo de Estado – como também no relatório instrutivo – levam em conta que, **para licitar** uma PPP, sequer se exigem todas as composições de custo unitário da obra. Bastaria, no que couber, um orçamento sintético, ou a equiparação do preço do empreendimento com outros congêneres (art. 10, § 4º, da Lei 11.079/2004).

25. Ocorre que tais requisitos são prévios ao contrato, e não *a posteriori*. São exigências são pré-licitatórias. Ora, se o art. 30 da Lei 8.987/95 autoriza que, no exercício da fiscalização, o poder concedente, durante a execução do contrato, tenha acesso aos dados relativos à administração, contabilidade, recursos técnicos, econômicos e financeiros da concessionária, quanto mais ao projeto executivo – com as peças que o acompanham.

26. Para a construção da obra – anterior à prestação do serviço – há de se seguir as condicionantes normativas para o adimplemento do feito. Não se admitiria que o empreendimento fosse erguido à despeito dessas normas. Mesmo que o objeto possa ser licitado com base, apenas, em um anteprojeto, o início da obra não pode ocorrer sem um projeto básico; e posteriormente, o projeto executivo. É uma obrigação da contratada providenciar tais peças técnicas, sob risco da entrega da obra com qualidade a desejar; ou fora do prazo. Quer dizer que, em seu poder-dever fiscalizatório, o poder público pode solicitá-los (por obrigatórios).

27. Além disso, para a construção, acompanhamento e averiguação da factibilidade do prazo acordado para a entrega da obra, também se faz necessário que exista um diagrama de tempos máximos e mínimos para cada fração da obra (geralmente um diagrama PERT/CPM). Obras bem geridas apresentam esses estudos. Trata-se de um instrumento técnico que objetiva a duração de cada serviço e a explicitação do prazo último de fim de cada etapa, dentro de um cronograma crítico, para que não haja atraso na conclusão da obra. Sem esse cronograma, não há como aferir, com a precisão exigida, que o objeto será entregue dentro do prazo.

28. Fato é que tal peça técnica só pode ser elaborada com a apresentação de todos os serviços a serem executados, acompanhados dos respectivos quantitativos e composições unitárias dos serviços, com as devidas produtividades e quantitativos. Logo, nessa visão, tais peças também poderiam ser consideradas como obrigatórias.

29. Avalio, inclusive, visão contrária tornaria a decisão desta Corte, materializada pelo Acórdão 3.270/2011-Plenário, em algum termo inócua.

30. De todo modo, feitas essas colocações para ratificar a legalidade da decisão empreendida por esta Corte, como também de seus objetivos, torno a repetir que a competência de avaliar a suficiência ou não dos elementos trazidos mediante projeto executivo é do TCE/RN. É aquela instituição a legitimada a afiançar a adequação daquela peça, hábil a viabilizar se as contraprestações públicas da PPP estão proporcionais ao que se espera do balanço entre as despesas e receitas provenientes da exploração do negócio. Caso encontrada alguma irregularidade que, a seu juízo, importe na interrupção dos recursos financiados, incumbe imediata comunicação do colegiado daquele Tribunal ao BNDES, nos termos do Acórdão 3.270/2011-Plenário, para as providências cabíveis.

Ante o exposto, Voto por que seja adotado o acórdão que ora submeto à consideração deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 1982/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC-015.237/2011-7
2. Grupo II, Classe de Assunto V – Relatório de Acompanhamento
3. Entidade: Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES
4. Interessado: Tribunal de Contas da União (SecexEstataisRJ)
5. Relator: Ministro Valmir Campelo
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: SecexEstataisRJ
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de acompanhamento da operação de crédito relativa à construção da Arena das Dunas, em Natal/RN, formalizada entre o Banco Nacional

do Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e Arena das Dunas Concessão e Eventos S.A., que se insere no esforço para realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. comunicar o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte que, nos termos do item 9.2 do Acórdão 3.270/2011-Plenário, caso haja alguma irregularidade no contrato de Parceria Público-Privada pactuado com a Arena das Dunas Concessão e Eventos S.A. que, **a seu juízo**, tenha gravidade suficiente para ensejar a interrupção do fluxo de recursos que irriga a concessão, cientifique formalmente o BNDES sobre tal situação, anexando à comunicação a respectiva decisão da Corte Estadual que venha a deliberar objetivamente pela paralisação;

9.2. determinar à SecexEstataisRJ, com base no art. 157, caput c/c art. 241 do Regimento Interno do TCU que dê continuidade ao acompanhamento do contrato de empréstimo do BNDES relativo à Arena das Dunas, em Natal/RN;

9.3. encaminhar cópia desta deliberação, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentam:

9.3.1. ao BNDES;

9.3.2. ao Governo do Estado do Rio Grande do Norte;

9.3.3. ao Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte;

9.3.4. ao Ministério do Esporte;

9.3.5. à Controladoria Geral da União;

9.3.6. ao Coordenador do Grupo de Trabalho "Copa do Mundo" da 5ª Câmara de Coordenação e Revisão do Ministério Público Federal;

9.3.7. ao Presidente da Comissão de Turismo e Desporto da Câmara dos Deputados, ao Presidente da Comissão de Fiscalização Financeira e Controle da Câmara dos Deputados, e ao Presidente da Comissão do Meio Ambiente, Defesa do Consumidor, Fiscalização e Controle do Senado Federal;

9.4. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1982-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 007.280/2013-0

Natureza: Relatório de Auditoria (Relatório de Auditoria).

Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit); Ministério dos Transportes (MT) (vinculador).

Responsáveis: Luiz Antônio Ehret Garcia (820.696.201-82); Otto Zittlau (288.194.469-87).

Interessado: Congresso Nacional.

Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2013. ACÓRDÃO 838/2012-PLENÁRIO. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DA BR-158/MT. LOTE 1. PROCEDIMENTOS REGULARES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, excerto do Relatório de Auditoria lavrado no âmbito da Secob Rodovias (peça 14), com os ajustes que julgo pertinentes, cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade (peças 15 e 16).

"***1 - APRESENTAÇÃO***

*A obra objeto desta fiscalização recebeu inicialmente recursos do Programa de Trabalho - PT 26.782.1457.11VA.0051 - 2010. Parte das obras foi executada sob o Contrato 147/2009, rescindido em 28/5/2012, com 35% dos serviços executados. A fim de dar continuidade à obra, em abril de 2013, o Dnit publicou o Edital RDC 150/2013-11 tendo o programa de trabalho PT 26.782.2075.11VA.0051 como fonte de recursos.*

***Importância socioeconômica***

*Por se tratar de um dos principais produtores agropecuários do país, com recordes anuais nas colheitas de grãos, a condição da malha viária do estado de Mato Grosso é de grande importância para o escoamento das produções, haja vista a relação existente entre o custo de transporte e o preço final do produto.?*

*A BR-158/MT, na área territorial mato-grossense no trecho Divisa PA/MT-Divisa MT/GO, atende a região leste do estado, servindo toda a extensão do Vale do Araguaia e formando, junto com a Hidrovia do Rio das Mortes e Araguaia, a principal via de escoamento do Corredor Centro Norte. Esta rodovia servirá diretamente a mais de 3,5 milhões de hectares de área produtiva caracterizada pela pecuária bovina e agricultura (arroz, soja e milho).?*

*O trecho, objeto desta fiscalização, encontra-se no nordeste do estado do Mato Grosso, com início na divisa com o Estado do Pará e, seguindo no sentido norte-sul, transpassa a área territorial do município de Vila Rica, no total de 69,14 km.?*

*A pavimentação do referido trecho rodoviário, além de influenciar sobremaneira na redução do custo dos transportes da produção, contribuirá para: o aumento da competitividade da economia local; a melhora da acessibilidade e mobilidade da população local; o surgimento de empregos e aumento da renda regional, com impacto na inclusão social dos seus habitantes.*

***2 - INTRODUÇÃO***

***2.1 - Deliberação que originou o trabalho***

*Em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 448/2013-TCU-Plenário (TC-041.274/2012-1), bem como em cumprimento ao item 9.5.2 do Acórdão 838/2012-TCU-Plenário, realizou-se auditoria no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - MT, no período compreendido entre 21/3/2013 e 31/5/2013.*

*As razões que motivaram esta auditoria foram, sobretudo, a ocorrência de eventuais incompatibilidades entre os volumes escavados, transportados e compactados desta obra, conforme verificado no TC 008.211/2010-8. Considerando esses indícios de irregularidade, o Tribunal determinou, no Acórdão 838/2012-TCU-Plenário, que esta unidade técnica realizasse nova fiscalização nos Contratos 147/2009-11, 148/2009-11 e 149/2009-11 para verificar, mormente, a efetiva execução dos volumes de escavação, carga e transporte e compactação medidos em função dos coeficientes de homogeneização obtidos a partir dos serviços efetivamente executados*

***2.2 - Visão geral do objeto***

*O objeto desta fiscalização compõe-se das obras do trecho norte da BR-158/MT, divisa com o Pará, de 69,14 km, inicialmente contratadas com a Semenge S/A - Eng. e Empreendimentos (Contrato 147/2009), por R$ 50.634.068,01 (data-base: maio/2008). Após execução de 34,6% dos serviços, esse*

*contrato foi rescindido em 28/5/2012. Também integra essa auditoria o novo edital para contratação da execução do remanescente da obra, publicado em abril de 2013 (RDC Presencial 150/2013-11).*

*A fonte de recursos dessa obra provém da Ação orçamentária 11VA, Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PA/MT - Ribeirão Cascalheira - na BR-158 - no Estado de Mato Grosso, integrante do Programa 1457 - Vetor Logístico Centro- Norte, e tem como finalidade proporcionar escoamento da produção da região do Vale do Araguaia, bem como interligar a região aos corredores de exportação do centro-sul do País. A Ação é descrita como execução de serviços de terraplenagem, pavimentação, obras de arte especiais, correntes, complementares e fiscalização.*

***2.3 - Objetivo e questões de auditoria***

*A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de construção da BR-158/MT, trecho Divisa PA/MT - Ribeirão Cascalheira - Lote 1.*

*A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:*

*1) Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?*

*2) Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?*

*3) O procedimento licitatório foi regular?*

*4) O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?*

*5) Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?*

*6) A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?*

***2.4 - Metodologia utilizada***

*Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.*

***2.5 - Volume de recursos fiscalizados***

*O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$* ***79.447.425,21.*** *Calculou-se esse montante somando-se o valor total medido no Contrato 147/2009 corrigido para julho de 2012 (R$ 37.940.934,02 - índice de reajustamento de obras rodoviárias - terraplenagem) e o valor das obras remanescentes constante no Edital 150/2013 (R$ 41.506.491,19 - data-base: julho/2012).*

*(...)*

***3 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS***

*Em cumprimento ao Acórdão 442/2010-TCU-Plenário e no âmbito do TC 008.211/2010-8, realizou-se, em 2010, auditoria no Contrato 147/2009, celebrado entre o Dnit e a Semenge S.A. Engenharia e Empreendimentos. Naquela fiscalização, tendo como base os dados constantes do Siac, constatou-se que, nas obras executadas no âmbito do Contrato 147/2009, teria sido empregado um fator de homogeneização de 1,46 (510.195,24 m³ de ECT / 348.710,36 m³ de compactação - peça 5, p. 95 do TC 008.211/2010-8), índice considerado elevado frente a estimativa de 1,15 do Sicro (composição 2 S 02 200 00 - Sub-base solo estabilizado granul. s/ mistura).*

*Esse exame culminou no item 9.5.2 do Acórdão 838/2012-TCU-Plenário, o qual determinou à então Secob-2: "9.5.2 inclua no plano de fiscalização de obras de 2012 os Contratos 147/2009-11, 148/2009-11 e 149/2009-11 para verificar, mormente, a efetiva execução dos volumes de ECT e compactação medidos em função dos coeficientes de homogeneização obtidos a partir dos serviços efetivamente executados, sem prejuízo na definição do escopo da fiscalização". Esta auditoria trata dessa determinação, relativa ao Contrato 147/2009, e também do Edital 150-2013-11 que visa a contratação das obras remanescentes desse contrato.*

*Item 9.5.2 do Acórdão 838/2012-TCU-Plenário*

*Primeiramente, esclarece-se que coeficiente de homogeneização é a relação entre o volume de aterro no corte de origem e o volume de aterro compactado resultante. Um coeficiente de 1,2, por exemplo, indica que é necessário escavar cerca de 1,2 m³ no corte (jazida) para obter 1 m³ de aterro compactado.*

*Dessa maneira, para se calcular o fator de homogeneização a partir dos volumes de escavação e compactação constantes nos boletins de medição basta dividir o volume total escavado pelo volume total compactado, certificando-se que no cálculo está sendo considerado todo o volume compactado e o todo volume de escavação utilizado para realizar essa compactação, constantes na planilha de medição. Nesse sentido, conforme a metodologia aplicada na medição dos serviços de terraplenagem (escavação e compactação) do Contrato 147/2009, não é adequado calcular o coeficiente de homogeneização a partir da simples divisão dos volumes totais escavados pelos volumes totais compactados (compactação a 95% e 100% do proctor normal), constantes no grupo terraplenagem da planilha de medição. Isso porque essa simples divisão deixa de considerar o volume de solo compactado medido no item "regularização dos últimos 20 cm" (44.410,68 m³), elevando inadequadamente o índice de homogeneização. Ao se considerar esse volume compactado, calcula-se um fator de homogeneização de 1,245 (489.541,89 m³/(348.711,07 m³+44.410,68 m³)).*

*A fim de comparar o coeficiente de homogeneização efetivo da obra com o apresentado nos boletins de medição, foram solicitados os ensaios de densidade in situ do solo das caixas de empréstimo e cortes, acompanhados dos respectivos ensaios de compactação do material. Esses ensaios apontaram para o coeficiente de homogeneização variando entre 1,27 e 1,31, valores de grandezas ligeiramente superior aos 1,245 resultante da divisão entre os volumes escavado e o compactado na obra, conforme medição do Contrato 147/2009.*

*Assim, pelas razões acima expostas, pode-se concluir que não existem nos autos elementos suficientes para assegurar a ocorrência de fator de homogeneização que não represente os materiais empregados nos serviços de terraplenagem do Contrato 147/2009 (escavação, carga e transporte e compactação).*

*Edital 150-2013-11*

*Além do Contrato 147/2009, analisou-se também o Edital 150-2013-11, especialmente o orçamento e memória de cálculo. Quanto aos preços dos serviços presentes na Curva ABC, percebeu-se que foram utilizados os referenciais Sicro/MT para o mês de julho de 2012, não havendo incorreções. Também não há indícios de irregularidade nos quantitativos dos insumos mais representativos da obra, incluídas as distâncias médias de transporte (DMT).*

*Registre-se que, em 28/5/2013, houve julgamento das propostas das licitantes, sendo que a empresa Destesa Terra Construções Ltda foi vencedora do certame com desconto de 9,02% do preço base. Até a presente data (17/5/2013), não houve a homologação da licitação.*

*Rescisão unilateral do Contrato 147/2009*

*Registre-se, por oportuno, que o Contrato 147/2009 com a Semenge foi rescindido unilateralmente pelo Dnit/MT sob a alegação de descumprimento do cronograma de obras, de vencimento da caução contratual e de irregularidade no SICAF. Esses fatos motivaram a aplicação de multa de R$ 705.008,57 à Semenge e estão sendo discutidos no âmbito do processo 50611.001.445/2008-52/Dnit. Como não foram verificadas irregularidades na condução desses fatos, entende-se desnecessário adentrar ao mérito dos elementos desse processo.*

*Por fim, considerando que o processo que determinou a realização desta auditoria encontra-se encerrado, definiu-se a escolha da relatoria destes autos com base no art. 18-A da Resolução- TCU 175, de 25/5/2005: "Os processos constituídos em razão de fiscalização de obras públicas serão distribuídos ao Relator que detiver em sua lista de unidades jurisdicionadas a unidade da federação em que esteja localizada a obra".*

***(...)***

***5 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

***Proposta da equipe***

*Encaminhem-se os autos à consideração superior com proposta no sentido de que o Tribunal:*

*a) encaminhe ao Dnit e à Semenge S.A Engenharia e Empreendimentos cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem*

*b) nos termos do art. 169, inc. V, do Regimento Interno do TCU, arquive os presentes autos.*

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado Relatório de Auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. A fiscalização foi determinada pelo item 9.1 do Acórdão nº 448/2013-TCU-Plenário (TC-041.274/2012-1), que autorizou a realização das fiscalizações relativas ao Fiscobras 2013, bem como em cumprimento ao item 9.5.2 do Acórdão nº 838/2012 - TCU - Plenário (TC 008.211/2010-8), que determinou incluir no plano de fiscalização de obras nova auditoria dos Contratos 147/2009-11, 148/2009-11 e 149/2009-11.

2. A presente fiscalização tem por objeto as obras de construção da BR-158/MT - trecho Divisa PA/MT - Ribeirão Cascalheira - Lote 1, Contrato 147/2009, rescindido em 9/5/2012, bem como do Edital 150-2013-11, o qual contempla as obras remanescentes do Contrato 147/2009.

3. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar se os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, a unidade técnica formulou as seguintes questões:

1) Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?

2) Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?

3) O procedimento licitatório foi regular?

4) O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?

5) Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

6) A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

4. Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. Nenhuma restrição foi imposta aos exames. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 79.447.425,21. Calculou-se esse montante somando-se o valor total medido no Contrato 147/2009, corrigido para julho de 2012 (R$ 37.940.934,02 - índice de reajustamento de obras rodoviárias - terraplenagem), ao valor das obras remanescentes constante no Edital 150/2013 (R$ 41.506.491,19 - data-base: julho/2012).

5. Quanto ao Contrato 147/2009, as análises apontaram para a procedência dos quantitativos escavados e compactados quando aferidos com os ensaios de densidade e de compactação. O cálculo do fator de homogeneização da obra indica relação entre quantitativos escavados e quantitativos compactados de 1,245, compatível aos valores obtidos nos ensaios de laboratório efetivados em razão desta fiscalização que variaram de 1,27 a 1,31. Portanto, não há elementos que indiquem a incorreção dos volumes pagos na obra.

6. Em relação ao Edital 150-2013-11, também não há indicativo de irregularidade, pois as análises apontaram haver correção na condução do certame, especialmente orçamento e memória de cálculo. Assim, não foram identificadas impropriedades ou irregularidades neste trabalho.

7. Ante o exposto, acolho a proposta uníssona da unidade técnica e Voto por que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 1983/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.280/2013-0.

2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria (Fiscobras 2013).

3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional.
3.2. Responsáveis: Luiz Antônio Ehret Garcia (820.696.201-82); Otto Zittlau (288.194.469-87).
4. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit); Ministério dos Transportes (MT) (vinculador).
5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodov).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Relatório de Auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, que tem por objeto as obras de construção da BR-158/MT - trecho Divisa PA/MT - Ribeirão Cascalheira - Lote 1, Contrato 147/2009, rescindido em 9/5/2012, bem como do Edital 150-2013-11, o qual contempla as obras remanescentes do Contrato 147/2009.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam:
9.1.1. ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit);
9.1.2. ao Ministério dos Transportes (MT);
9.1.3. à Semenge S.A Engenharia e Empreendimentos;
9.2. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1983-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 007.282/2013-3
Natureza: Relatório de Auditoria (Fiscobras 2013).
Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit); Ministério dos Transportes (MT) (vinculador).
Responsáveis: Luiz Antônio Ehret Garcia (820.696.201-82); Otto Zittlau (288.194.469-87).
Interessado: Congresso Nacional.
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2013. ACÓRDÃO 838/2012-PLENÁRIO. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DA BR-158/MT. LOTE 2. PROCEDIMENTOS REGULARES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, excerto do Relatório de Auditoria lavrado no âmbito da Secob Rodovias (peça 13), com os ajustes que julgo pertinentes, cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade (peças 14 e 15).

## "*1 - APRESENTAÇÃO*

*O trecho objeto desta fiscalização (BR-158/MT  Lote 2), encontra-se no nordeste do estado do Mato Grosso, com início a 69,14 km da divisa com o estado do Pará, precisamente na Ponte sobre o Rio Crisóstomo, seguindo no sentido norte-sul até o km 135,13, coincidente com o entroncamento da rodovia MT-432.*

*Essa obra está sendo executada conforme Contrato 148/2009, firmado entre o Dnit e a Construtora Agrimat Engenharia Indústria e Comércio LTDA, e recebe recursos do Programa de Trabalho - PT 26.782.1457.11VA.0051 2010.*

***Importância socioeconômica***

*Por se tratar de um dos principais produtores agropecuários do país, com recordes anuais nas colheitas de grãos, a condição da malha viária do estado de Mato Grosso é de grande importância para o escoamento das produções, haja vista a relação existente entre o custo de transporte e o preço final do produto.*

*A BR-158/MT, na área territorial mato-grossense no trecho Divisa PA/MT -Divisa MT/GO, atende a região leste do estado, servindo toda a extensão do Vale do Araguaia e formando, junto com a Hidrovia do Rio das Mortes e Araguaia, a principal via de escoamento do Corredor Centro Norte. Esta rodovia servirá diretamente a mais de 3,5 milhões de hectares de área produtiva caracterizada pela pecuária bovina e agricultura (arroz, soja e milho).*

*A pavimentação do referido trecho rodoviário, além de influenciar sobremaneira na redução do custo dos transportes da produção, contribuirá para: o aumento da competitividade da economia local; a melhora da acessibilidade e mobilidade da população local; o surgimento de empregos e aumento da renda regional, com impacto na inclusão social dos seus habitantes.*

## *2 - INTRODUÇÃO*

### *2.1 - Deliberação que originou o trabalho*

*Em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 448/2013-TCU-Plenário (TC-041.274/2012-1) e ao item 9.5.2 do Acórdão 838/2012 - TCU – Plenário (TC 008.211/2010-8), realizou-se auditoria no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - MT, no período compreendido entre 25/3/2013 e 14/6/2013.*

*As razões que motivaram esta auditoria foram, sobretudo, a ocorrência de eventuais incompatibilidades entre os volumes escavados, transportados e compactados desta obra, conforme verificado em fiscalização realizada pelo tribunal nesse empreendimento em 2010 (TC 008.211/2010-8).*

### *2.2 - Visão geral do objeto*

*O objeto desta fiscalização compõe-se das obras do trecho norte da BR-158/MT (km 69,14 a km 135,13), compreendendo um trecho de 65,99 km. As obras foram contratadas com a Construtora Agrimat Engenharia Indústria e Comércio LTDA (Contrato 148/2009), por R$ 54.599.967,70. Segundo o Sistema de Acompanhamento de Obras do Dnit, em 29/05/2012 a obra  se apresenta com 75,26% dos serviços executados.*

*A fonte de recursos dessa obra provém da Ação orçamentária 11VA, Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PA/MT - Ribeirão Cascalheira - na BR-158 - no Estado de Mato Grosso, integrante do Programa 1457 - Vetor Logístico Centro- Norte, e tem como finalidade proporcionar escoamento da produção da região do Vale do Araguaia, bem como interligar a região aos corredores de exportação do centro-sul do País. A Ação é descrita como execução de serviços de terraplenagem, pavimentação, obras de arte especiais, correntes, complementares e fiscalização.*

***2.3 - Objetivo e questões de auditoria***

*A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PA/MT - Ribeirão Cascalheira - na BR-158/MT - Lote 2.*

*A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:*

*1) Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?*

*2) O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?*

*1) Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?*

*2) A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?*

***2.4 - Metodologia utilizada***

*Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU.*

*Nenhuma restrição foi imposta aos exames.*

***2.5 - Volume de recursos fiscalizados***

*O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$* ***62.757.985,63.*** *O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 62.757.985,63. Nesse montante estão considerados o valor inicial do Contrato148/2009 e aditivos, ambos com data-base: maio/2008.*

***(...)***

***3 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS***

*O Lote 2 da BR-158/MT, em execução conforme do Contrato 148/2009, está compreendido entre o km 68,14 e o km 135,13, perfazendo uma extensão de 65,99km.*

*Segundo os dados apresentados no Sistema de Acompanhamento de Contratos-SIAC do Dnit, a obra está com 75,26% executada, já tendo ocorrido 48 medições.*

*Como já relatado, esse empreendimento foi fiscalizado pelo Tribunal em 2010 (TC 008.211/2010-8), oportunidade em que foram apontadas irregularidades que culminaram a emissão do Acórdão 838/2012 - TCU-Plenário.*

*No item 9.5.2 desse Acórdão, o Tribunal determinou a então Secob-2 que:*

*9.5.2 inclua no plano de fiscalização de obras de 2012 os Contratos 147/2009-11, 148/2009-11 e 149/2009-11 para verificar, mormente, a efetiva execução dos volumes de ECT e compactação medidos em função dos coeficientes de homogeneização obtidos a partir dos serviços efetivamente executados, sem prejuízo na definição do escopo da fiscalização;*

*Em razão dessa determinação realizou-se este trabalho. Para buscar o direcionamento a ser implementado nesta fiscalização, de início, coletaram-se dados constantes no TC 008.211/2010-8. Dos elementos coletados (TC 008.211/2010-8 - peça 5, p. 95), observou-se que até a 23ª Medição Acumulada do Contrato 148/2009 haviam sido medidos 336.275,87 m³ do serviço de escavação, carga e transporte de material de 1º categoria e 181.383,68 m³ do serviço de compactação entre 95 e 100% do Proctor Normal. Com base nesses volumes, naquele processo (TC 008.211/2010-8 - peça 5, p.95), avaliou-se que coeficiente de homogeneização utilizado nas medições dos serviços seria de 1,85.*

*Cabe relembrar que o coeficiente de homogeneização é a relação entre o volume de material no corte de origem, e o volume de aterro compactado resultante. Um coeficiente 1,20, por exemplo, indica que é necessário escavar 1,20 m³ de material para obter 1 m³ de aterro compactado.*

*Atualmente, na 48ª Medição, há registro de quantitativos de 980.812,37m³ para o serviço de escavação e 900.060,94 m³ para o serviço de compactação (95% e 100% do proctor normal). Tomando-se por base esses novos quantitativos, calcula-se, a partir da simples divisão dos volumes*

*escavados pelos volumes compactados, que o coeficiente de homogeneização utilizado nas medições seria de 1,09.*

*Contudo, no caso das medições do Contrato 148/2009, essa metodologia de cálculo implica na obtenção de um fator de homogeneização que não representa a realidade das obras. Isso ocorre em razão de duas situações:*

*a) desconsideração do volume de compactação referente a camada de regularização de subleito;?*

*b) utilização de material já compactado, proveniente da plataforma pré-existente da rodovia, para executar o novo corpo de aterro.*

*A primeira ocorre em virtude de que, no quantitativo de compactação a 95% e 100% do proctor normal, não está considerado o volume referente a última camada de acabamento da terraplenagem, com espessura de 20 cm, que é medida no item regularização de subleito.*

*A segunda ocorre em virtude de que o material da plataforma pré-existente da rodovia, utilizado para executar o novo corpo de aterro, já apresenta grau de compactação próximo de 100% do proctor normal, particularidade que implicaria em fator de homogeneização em torno de 1,00.*

*Refazendo os cálculos considerando essas duas situações, apura-se que o fator de homogeneização, de fato, utilizado nas medições do contrato 148/2009 varia de 1,00 a 1,25, dependendo da origem do material escavado a ser utilizado nos aterros. Calcula-se fator de homogeneização igual a 1,00 para o material proveniente da plataforma pré-existente da rodovia, e até 1,25 para o material com origem em cortes e caixas de empréstimo.*

*A fim de comparar o coeficiente de homogeneização efetivo da obra com o calculado a partir dos dados constantes nos boletins de medição, foram solicitados os ensaios de densidade in situ do solo das caixas de empréstimo e cortes, acompanhados dos respectivos ensaios de compactação do material. Esses ensaios apontaram para um coeficiente de homogeneização da ordem de 1,24, compatível com o índice verificado quando da utilização do material de empréstimo.*

*Assim, pelas razões acima expostas, pode-se concluir que não existem nos autos elementos suficientes para assegurar que nas medições dos serviços de terraplenagem do Contrato 148/2009 (escavação, carga e transporte e compactação) tenha sido utilizado fator de homogeneização que não represente os materiais empregados nesses serviços.*

*Por fim, considerando que o processo que determinou a realização desta auditoria encontra-se encerrado, definiu-se a escolha da relatoria destes autos com base no art. 18-A da Resolução- TCU 175, de 25/5/2005: "Os processos constituídos em razão de fiscalização de obras públicas serão distribuídos ao Relator que detiver em sua lista de unidades jurisdicionadas a unidade da federação em que esteja localizada a obra".*

***(...)***

***5 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

***Proposta da equipe***

*Encaminhem-se os autos à consideração superior com proposta no sentido de que o Tribunal:*

*a) envie ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem;*

*b) nos termos do art. 169, inc. V, do Regimento Interno do TCU, arquive os presentes autos.*”

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado Relatório de Auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. A fiscalização foi determinada pelo item 9.1 do Acórdão nº 448/2013-TCU-Plenário (TC-041.274/2012-1), que autorizou a realização das fiscalizações relativas ao Fiscobras 2013, bem como em cumprimento ao item 9.5.2 do Acórdão 838/2012 - TCU - Plenário (TC 008.211/2010-8), que determinou incluir no plano de fiscalização de obras nova auditoria dos Contratos 147/2009-11, 148/2009-11 e 149/2009-11.

2. A presente fiscalização tem por objeto as obras de construção da BR-158/MT - Divisa PA/MT - Ribeirão Cascalheira. Trecho inicial: km 69,14 - Final: km 135,13, relativos ao Contrato 148/2009 - Lote 2.

3. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as seguintes questões:

1) Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?

2) A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

4. Mais especificamente, formularam-se essas questões visando verificar, mormente, a efetiva execução dos volumes de ECT e compactação medidos em função dos coeficientes de homogeneização obtidos a partir dos serviços efetivamente executados no Contrato 148/2009, conforme determinado no item 9.5.2 do Acórdão nº 838/2012 - TCU - Plenário.

5. Para a realização deste trabalho, observaram-se os padrões gerais de auditoria definidos na Portaria TCU nº 26 de 19/10/2009 (Padrões de Auditoria de Conformidade). Registre-se que nenhuma restrição foi imposta aos exames e que até a presente data não foram encontradas impropriedades/irregularidades que justifiquem registro no relatório de auditoria. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 62.757.985,63 (Data-base: 05/2008).

6. A unidade técnica concluiu que o fator de homogeneização utilizado nas medições da obra, obtido a partir da relação entre quantitativos escavados e quantitativos compactados constantes nos boletins de medição, varia de 1,00 a 1,25. No caso, calcula-se o índice 1,00 para o material proveniente da plataforma pré-existente da rodovia, e até 1,25 para o material obtido em cortes e caixas de empréstimo. Esses valores mostram compatibilidade com os resultados dos ensaios de laboratório efetivados em razão desta fiscalização.

7. As análises empreendidas apontaram para a procedência dos quantitativos escavados e compactados medidos no Contrato 148/2009. Assim, não foram identificadas impropriedades ou irregularidades neste trabalho.

8. Ante o exposto, acolho a proposta uníssona da unidade técnica e Voto por que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 1984/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.282/2013-3.

2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria (Fiscobras 2013).

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional.

3.2. Responsáveis: Luiz Antônio Ehret Garcia (820.696.201-82); Otto Zittlau (288.194.469-87).

4. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit); Ministério dos Transportes (MT) (vinculador).

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodov).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Relatório de Auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, que tem por objeto as obras de construção da BR-158/MT - Divisa PA/MT - Ribeirão Cascalheira. Trecho inicial: km 69,14 - Final: km 135,13, relativos ao Contrato 148/2009 - Lote 2.
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:
9.1. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam:
9.1.1. ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit);
9.1.2. ao Ministério dos Transportes (MT);
9.2. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1984-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 007.283/2013-0
Natureza: Relatório de Auditoria (Fiscobras 2013).
Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit); Ministério dos Transportes (MT) (vinculador).
Responsáveis: Luiz Antônio Ehret Garcia (820.696.201-82); Otto Zittlau (288.194.469-87).
Interessado: Congresso Nacional.
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2013. ACÓRDÃO 838/2012-PLENÁRIO. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DA BR-158/MT. LOTE 3. PROCEDIMENTOS REGULARES. CIÊNCIA AOS INTERESSADOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir, nos termos do art. 1º, § 3º, inciso I, da Lei nº 8.443/92, excerto do Relatório de Auditoria lavrado no âmbito da Secob Rodovias (peça 12), com os ajustes que julgo pertinentes, cujas conclusões contaram com a anuência do corpo diretivo daquela unidade (peças 13 e 14).

"***1 - APRESENTAÇÃO***
*O trecho objeto desta fiscalização (BR-158/MT – Lote 3) encontra-se no nordeste do estado do Mato Grosso, com início a 135,13 km da divisa do Pará, precisamente no entroncamento com a MT-*

*430, seguindo no sentido norte-sul por 66,03 km até o entroncamento com a MT-412. Essa obra é objeto do Contrato 149/2009-11, firmado entre o Dnit e a Construtora Toniolo Busnello S/A Tuneis Terraplenagem e Pavimentação, e recebe recursos do Programa de Trabalho - PT 26.782.1457.11VA.0051 - 2010.*

***Importância socioeconômica***

*Por se tratar de um dos principais produtores agropecuários do país, com recordes anuais nas colheitas de grãos, a condição da malha viária do estado de Mato Grosso é de grande importância para o escoamento das produções, haja vista a relação existente entre o custo de transporte e o preço final do produto.?*

*A BR-158/MT, na área territorial mato-grossense no trecho Divisa PA/MT -Divisa MT/GO, atende a região leste do estado, servindo toda a extensão do Vale do Araguaia e formando, junto com a Hidrovia do Rio das Mortes e Araguaia, a principal via de escoamento do Corredor Centro Norte. Esta rodovia servirá diretamente a mais de 3,5 milhões de hectares de área produtiva caracterizada pela pecuária bovina e agricultura (arroz, soja e milho).?*

*A pavimentação do referido trecho rodoviário, além de influenciar sobremaneira na redução do custo dos transportes da produção, contribuirá para: o aumento da competitividade da economia local; a melhora da acessibilidade e mobilidade da população local; o surgimento de empregos e aumento da renda regional, com impacto na inclusão social dos seus habitantes.*

## *2 - INTRODUÇÃO*

### ***2.1 - Deliberação que originou o trabalho***

*Em cumprimento ao item 9.1 do Acórdão 448/2013-TCU-Plenário (TC-041.274/2012-1) e ao item 9.5.2 do Acórdão 838/2012 - TCU – Plenário (TC 008.211/2010-8), realizou-se auditoria no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - MT no período compreendido entre 26/3/2013 e 28/6/2013.*

*As razões que motivaram esta auditoria foram, sobretudo, a ocorrência de eventuais incompatibilidades entre os volumes escavados, transportados e compactados desta obra, conforme verificado em fiscalização realizada pelo tribunal nesse empreendimento em 2010 (TC 008.211/2010-8).*

### ***2.2 - Visão geral do objeto***

*O objeto desta fiscalização compõe-se das obras do trecho norte da BR-158/MT (km 135,13 ao km 201,16), compreendendo um trecho de 66,03 km. As obras foram contratadas com a Construtora Toniolo Busnello S/A Túneis, Terraplenagem e Pavimentação (Contrato 149/2009-11), por R$ 53.003.514,52 (maio/2008). Segundo o Sistema de Acompanhamento de Obras do Dnit - SIAC, a obra foi concluída em março/2013.*

*A fonte de recursos dessa obra provém da Ação orçamentária 11VA, Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PA/MT - Ribeirão Cascalheira - na BR-158 - no Estado de Mato Grosso, integrante do Programa 1457 - Vetor Logístico Centro- Norte, e tem como finalidade proporcionar escoamento da produção da região do Vale do Araguaia, bem como interligar a região aos corredores de exportação do centro-sul do País. A Ação é descrita como execução de serviços de terraplenagem, pavimentação, obras de arte especiais, correntes, complementares e fiscalização.*

### ***2.3 - Objetivo e questões de auditoria***

*A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de Construção de Trecho Rodoviário - Divisa PA/MT - Ribeirão Cascalheira - na BR-158/MT - Lote 3.*

*A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:*

*1) Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?*

*2) A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?*

### ***2.4 - Metodologia utilizada***

*Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.*

***2.5 - Volume de recursos fiscalizados***

*O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$* ***53.003.514,52.*** *Nesse montante, estão considerados o valor inicial do Contrato 149/2009-11 e aditivos, ambos com data-base de maio/2008.*

***(...)***

## *3 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS*

*O Lote 3 da BR-158/MT, executado conforme Contrato 149/2009-11, está compreendido entre o km 135,13 e o km 201,16, perfazendo uma extensão de 66,03 km.*

*Segundo os dados apresentados no Sistema de Acompanhamento de Contratos-SIAC do Dnit, a obra foi concluída em 21/03/2013.*

*Como já relatado, esse empreendimento foi fiscalizado pelo Tribunal em 2010 (TC 008.211/2010-8), oportunidade em que foram apontadas irregularidades que culminaram com a emissão do Acórdão 838/2012 - TCU-Plenário.*

*No item 9.5.2 desse Acórdão, o Tribunal determinou a então Secob-2 que:*

*"9.5.2 inclua no plano de fiscalização de obras de 2012 os Contratos 147/2009-11, 148/2009-11 e 149/2009-11 para verificar, mormente, a efetiva execução dos volumes de ECT e compactação medidos em função dos coeficientes de homogeneização obtidos a partir dos serviços efetivamente executados, sem prejuízo na definição do escopo da fiscalização."*

*Em razão dessa determinação realizou-se este trabalho. Para buscar o direcionamento a ser implementado nesta fiscalização, de início, coletaram-se dados constantes no TC 008.211/2010-8. Dos elementos coletados (TC 008.211/2010-8 - peça 5, p. 95), observou-se que, até a 23ª Medição Acumulada do Contrato 149/2009-11, haviam sido medidos 636.829,10 m³ do serviço de escavação, carga e transporte de material de 1º categoria e 304.792,94 m³ do serviço de compactação entre 95 e 100% do Proctor Normal. Com base nesses volumes, naquele processo (TC 008.211/2010-8 - peça 5, p.95), avaliou-se que o coeficiente de homogeneização utilizado nas medições dos serviços seria de 2,09.*

*Cabe relembrar que o coeficiente de homogeneização é a relação entre o volume de material no corte de origem, e o volume de aterro compactado resultante. Um coeficiente 1,20, por exemplo, indica que é necessário escavar 1,20 m³ de material para obter 1 m³ de aterro compactado.*

*Atualmente, na 42ª Medição (medição final), há registro de quantitativos de 1.239.920,00 m³ para o serviço de escavação e 953.066,93 m³ para o serviço de compactação (95% e 100% do proctor normal). Tomando-se por base esses novos quantitativos, calcula-se, a partir da simples divisão dos volumes escavados pelos volumes compactados, que o coeficiente de homogeneização utilizado nas medições seria de 1,30.*

*Contudo, no caso das medições do Contrato 149/2009-11, essa metodologia de cálculo implica na obtenção de um fator de homogeneização que não representa a realidade das obras, pois não foram considerados nos cálculos 182.829,59 m³ de material compactado na última camada de acabamento da terraplenagem, atestados no serviço de regularização de subleito.*

*Assim, os quantitativos reais para se determinar o fator de homogeneização passam a ser: 1.239.920,00 m³ de escavação e 1.135.896,53 m³ de compactação. Refazendo os cálculos, apura-se que o fator de homogeneização do Contrato 149/2009-11 foi de 1,09 (1.239.920,00 m³/1.135.896,53 m³).*

*A partir de ensaios de densidade do solo das caixas de empréstimo e cortes e ensaios de compactação do material, verificou-se que a média do coeficiente de homogeneização foi de 1,24.*

*Do exposto, verifica-se que após a 23ª medição do Contrato 149/2009-11 executaram-se quantitativos de escavação e compactação que viabilizaram a redução do coeficiente de homogeneização de 2,09 para 1,09. Registre-se que o fator de homogeneização de 1,09 usado nas*

*medições do contrato em análise é inferior ao parâmetro utilizado como referência no Sicro 2, conforme composição 2 S 02 200 00 - Sub-base solo estabilizado granul. s/ mistura (fator de homogeneização de 1,15), bem como ao fator obtido a partir de ensaios de campo realizados em razão desta fiscalização (1,24).*

*Pelas razões acima expostas, pode-se concluir que não há nos autos elementos suficientes para assegurar que, nas medições dos serviços de terraplenagem do Contrato 149/2009-11 (escavação, carga e transporte e compactação), tenha sido utilizado fator de homogeneização que não represente os materiais empregados nesses serviços.*

*Por fim, considerando que o processo que determinou a realização desta auditoria encontra-se encerrado, definiu-se a escolha da relatoria destes autos com base no art. 18-A da Resolução- TCU 175, de 25/5/2005: "Os processos constituídos em razão de fiscalização de obras públicas serão distribuídos ao Relator que detiver em sua lista de unidades jurisdicionadas a unidade da federação em que esteja localizada a obra".*

***(...)***

## *5 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO*

***Proposta da equipe***

*Encaminhem-se os autos à consideração superior com proposta no sentido de que o Tribunal:*

*a) encaminhe ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes cópia da deliberação que vier a ser proferida, acompanhada do relatório e do voto que a fundamentarem;*

*b) nos termos do art. 169, inc. V, do Regimento Interno do TCU, arquive os presentes autos.*

VOTO

Trago à apreciação deste Colegiado Relatório de Auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. A fiscalização foi determinada pelo item 9.1 do Acórdão nº 448/2013-TCU-Plenário (TC-041.274/2012-1), que autorizou a realização das fiscalizações relativas ao Fiscobras 2013, bem como em cumprimento ao item 9.5.2 do Acórdão 838/2012 - TCU - Plenário (TC 008.211/2010-8), que determinou incluir no plano de fiscalização de obras nova auditoria dos Contratos 147/2009-11, 148/2009-11 e 149/2009-11.

2. A presente fiscalização tem por objeto as obras de construção da BR-158/MT - Divisa PA/MT - Ribeirão Cascalheira. Trecho Inicial: km 135,13 - Final: km 201,16, relativos ao Contrato 149/2009-11 - Lote 3.

3. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as seguintes questões:

1) Os quantitativos definidos no orçamento da obra são condizentes com os quantitativos apresentados no projeto básico / executivo?

2) A formalização do contrato atendeu aos preceitos legais e sua execução foi adequada?

4. Mais especificamente, formularam-se essas questões visando verificar, mormente, a efetiva execução dos volumes de ECT e compactação medidos em função dos coeficientes de homogeneização obtidos a partir dos serviços efetivamente executados no Contrato 149/2009-11, conforme determinado no item 9.5.2 do Acórdão nº 838/2012 - TCU - Plenário.

5. Para a realização deste trabalho, observaram-se os padrões gerais de auditoria definidos na Portaria TCU nº 26 de 19/10/2009 (Padrões de Auditoria de Conformidade). Registre-se que nenhuma restrição foi imposta aos exames e que não foram encontradas impropriedades ou irregularidades neste trabalho. O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 53.003.514,52 (Data-base: maio/2008).

6. A unidade técnica concluiu que no Contrato 149/2009-11 ocorreu medição de quantitativos escavados e compactados que indicam a utilização de coeficiente de homogeneização da ordem de 1,09. Esse fator de homogeneização é inferior ao parâmetro utilizado como referência no Sicro 2 (fator de homogeneização de 1,15), bem como ao fator obtido a partir de ensaios de campo realizados em razão desta fiscalização (1,24).

7. Ante o exposto, acolho a proposta uníssona da unidade técnica e Voto por que o Tribunal adote a minuta de Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 1985/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.283/2013-0.

2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria (Fiscobras 2013).

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional ()

3.2. Responsáveis: Luiz Antônio Ehret Garcia (820.696.201-82); Otto Zittlau (288.194.469-87).

4. Entidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit); Ministério dos Transportes (MT) (vinculador).

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodov).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Relatório de Auditoria realizada no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, que tem por objeto as obras de construção da BR-158/MT - Divisa PA/MT - Ribeirão Cascalheira. Trecho Inicial: km 135,13 - Final: km 201,16, relativos ao Contrato 149/2009-11 - Lote 3.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. encaminhar cópia do presente Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam:

9.1.1. ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit);

9.1.2. ao Ministério dos Transportes (MT);

9.2. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1985-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 013.774/2012-3

Natureza: Representação

Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde

Responsáveis: Aaba Comércio de Equipamentos Médicos Ltda. (80.392.566/0001-45); Antônio Bordin Neto (780.956.709-87); Barigui Veículos Ltda. (79.763.884/0007-81); CMP Rocha & Cia Ltda. - Me (01.715.670/0001-57); Ciro Frare (003.237.489-53); Cláudia Mara Portes Rocha (961.005.837-04); Dismael Ribas Caldas de Almeida (729.026.479-72); Divesa - Distribuidora Curitibana de Veículos Ltda. (76.567.874/0001-97); Emanuelli Ribas de Almeida (026.659.869-22); Mário José Tkatchuk (747.877.729-53); Phillippe Tkatchuk (114.137.439-00); Reven Bus Revendedora de Ônibus Ltda. (04.804.694/0001-70); Vânia Terezinha Zacarias Frare (338.624.949-34)

Advogados constituídos nos autos: Neudi Fernandes (OAB/PR 25051); Rodrigo Muniz Santos (OAB/PR 22918); Osman de Santa Cruz (OAB/PR 4242); Neusa Maria Garanteski (OAB/PR 25668), e outros.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO AUTUADA POR FORÇA DO ITEM 9.10 DO ACÓRDÃO 1147/2011 - PLENÁRIO. APURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DAS EMPRESAS ENVOLVIDAS NAS FRAUDES ÀS LICITAÇÕES VERIFICADAS NA ‘OPERAÇÃO SANGUESSUGA’. OITIVA DOS RESPONSÁVEIS. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA AOS ÓRGÃOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de apartado autuado por força do disposto no item 9.10 do Acórdão 1.147/2011 – Plenário (TC 018.701/2004-9), com vistas à apuração da responsabilidade das empresas envolvidas

nas fraudes às licitações verificadas na 'Operação Sanguessuga' e nas fiscalizações deste Tribunal e da Controladoria Geral da União (CGU), para os fins consignados nos arts. 8º e 46 da Lei 8.443/92.

Levantamento da CGU evidenciou número expressivo de empresas envolvidas no esquema de fraudes às licitações para a compra de veículos hospitalares. Decidiu-se, conforme proposta contida na instrução à peça 56, por separar, para fins de responsabilização, as empresas segundo o grupo econômico a que pertencessem, grupos estes identificados por sócios e/ou administradores comuns. Em síntese, obtiveram-se os seguintes grupos: Planam (família Trevisan-Vedoin) – TC 015.452/2011-5; empresas de Ronildo Pereira de Medeiros – TC 012.132/2012-8; Lealmaq – TC 012.747/2012-2; e Domanski – TC 012.911/2012-7.

Igualmente, apartaram-se processos para tratar dos grupos de empresas que supostamente davam cobertura às licitações fraudulentas via participação fictícia com o objetivo de compor número mínimo de participantes. Nestes autos em específico, são analisadas as participações de empresas nos esquemas envolvendo o grupo Domanski.

As empresas que se encontram nesta situação são as seguintes: Barigui Veículos Ltda. (CNPJ: 079.763.884/007-81); Revenbus Revendedora de Ônibus Ltda. (CNPJ: 04.804.694/0001-70); CMP Rocha & Cia Ltda. (CNPJ: 01.715.670/0001-5); AABA Comércio de Equipamentos Médicos Ltda. (CNPJ: 80.392.566/0001-45); Divesa – Distribuidora Curitibana de Veículos Ltda. (CNPJ: 76.567.874/0001-97). Foram realizadas as oitivas das empresas indicadas, bem como dos seus sócios-administradores.

Identificadas as respostas às comunicações proferidas, transcrevo, com meros ajustes formais, a análise dos argumentos apresentados feita pela Unidade Técnica:

"*A empresa Reven Bus Revendedora de Ônibus Ltda. e seus sócios administradores, Dismael Ribas Caldas de Almeida e Emanuelli Ribas de Almeida apresentaram, no essencial, as justificativas a seguir (peça 63).*

*Argumentos*

*5.1. Lembram que, entre os procedimentos licitatórios investigados, onde foram constatadas suspeitas de fraude, encontra-se o que foi realizado pela Prefeitura de Miranda/MS e que contou com a participação da Reven Bus e de empresas do denominado Grupo Domanski, dentre as quais a Curitiba Bus Comércio de Ônibus e a Saúde Sobre Rodas Comércio de Materiais Médicos Ltda.*

*5.2. Ademais, foram realizados dois convites para a aquisição de unidade móvel de saúde e dos equipamentos a serem nela instalados (Convites 20/2004 e 21/2004), tendo a Reven Bus participado somente do primeiro certame, relativo à aquisição de um ônibus seminovo.*

*5.3. No seu entender, não existe no presente processo qualquer prova de que a Reven Bus ou algum de seus sócios tenham concorrido para o cometimento de fraude no referido procedimento licitatório, pois a empresa apenas participou do certame no exercício regular do seu direito, não havendo qualquer indício de que tenha sido de alguma forma beneficiada. Ademais, não há nos autos prova de ajuste com as demais empresas de como se realizaria o procedimento licitatório.*

*5.4. Afirmam que a Reven Bus não tinha conhecimento de quais seriam as demais empresas que com ela concorreriam, tendo apresentado proposta dentro dos valores praticados habitualmente no exercício de suas atividades. A empresa está sendo acusada com base em meras presunções, já que o único fato concreto que resta devidamente comprovado nos autos é sua participação no procedimento licitatório.*

*5.5. Acrescentam que a Reven Bus participou de diversos procedimentos licitatórios, dos quais teve conhecimento por meio de empresas especializadas na busca de licitações, que encaminham e-mails a todos os possíveis fornecedores dos produtos a serem adquiridos pela Administração Pública.*

*5.6. Alega-se que o Sr. Darci José Vedoin em nenhum trecho de seu depoimento faz menção à empresa e a qualquer um de seus sócios.*

*5.7. Apresentam a evolução do quadro societário da empresa Reven Bus desde sua criação, em 2001, para demonstrar não haver vínculo familiar com a família Domanski. Informa-se que o Sr. Juliano Woiciechovski retirou-se da empresa Reven Bus em fevereiro de 2003, para posterior ingresso*

*na empresa Curitiba Bus Comércio de Ônibus Ltda. (pertencente ao Grupo Domanski), deixando a Reven Bus para associar-se com sua concorrente.*

*5.8. A sanção prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992, segundo os defendentes, somente pode ser aplicada se o ato for cometido dolosamente, tendo em vista que o dispositivo do qual ela decorre faz menção a fraude em licitação, o que não é possível de ser levado a cabo de forma culposa.*

*5.9. Arguem que o entendimento dos tribunais é pacífico no sentido de que os atos de improbidade administrativa (entre eles o de fraudar procedimento licitatório) exigem a presença do elemento subjetivo* **dolo** *para sua a configuração, conforme julgados do STJ, nos quais se fundamenta (peça 63, p. 11-12).*

*5.10. Arrazoam que tal entendimento é plenamente aplicável por analogia ao presente caso, considerando-se principalmente que as penas de proibição de contratar com o Poder Público, cominadas tanto pelo art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa (8.429/1992), como pelo art. 46 da Lei 8.443/1992 possuem a mesma natureza.*

*5.11. Concluem que não há nos autos qualquer elemento probatório que demonstre a existência de dolo por parte da Reven Bus ou de seus sócios, no sentido de fraudar a concorrência realizada pelo município de Miranda/MS, bem como no de auferir qualquer classe de vantagem ou benefício econômico indevidos, razão pela qual não devem ser condenados por esse Egrégio Tribunal.*

*5.12. Lembram ainda que a inexistência de superfaturamento na aquisição do bem cujo processo licitatório teve a participação da Reven Bus é comprovada, inclusive, pela instrução deste processo (peça 16, p. 3), e que, ante a gravidade da sanção prevista na Lei 8.443/1992, deve estar cabalmente comprovada a participação (de maneira dolosa) dos requeridos na alegada fraude no processo licitatório, o que não é o caso dos autos.*

*5.13. Mencionam que somente poderia ser imputado à Reven Bus a alegada fraude no procedimento licitatório se a conduta dela houvesse contribuído para a criação de risco idôneo para causá-la, conforme teoria da imputação objetiva, tratando-se as imputações aos responsáveis de presunções.*

*5.14. Pedem, ao final, a notificação do Sr. Juliano Woiciechovski para que se manifeste acerca da existência ou não de vínculo entre a Reven Bus e as empresas do Grupo Domanski, eis que imprescindível para o deslinde da causa.*

*Análise*

*5.15. A empresa Reven Bus foi notificada quanto à participação no Convite 20/2004, realizado pelo município de Miranda, para aquisição de um ônibus seminovo apropriado para a adaptação de equipamentos médicos e odontológicos em seu interior. Consta que participaram do certame as empresas Curitiba Bus Comércio de Ônibus Ltda., Barigui Veículos Ltda. e Reven Bus Revendedora de Ônibus Ltda.*

*5.16. Informa-se que a empresa e seus sócios administradores participaram do certame, mas que não há prova de que tenham concorrido para o cometimento de fraude no referido procedimento licitatório, ou que tenham sido, de alguma forma, beneficiados.*

*5.17. O conjunto das irregularidades tratadas nestes autos aponta para fraude à licitação com a simulação de procedimentos com o intuito de dar aparência de competitividade e legalidade à seleção para favorecimento à empresa vencedora, conforme a seguir se apresenta, e não há informação de que a empresa Reven Bus, por meio de seus representantes, tenha apresentado recurso ou impugnado de qualquer forma a licitação, nem mesmo diante do fato de os dois convites (Convites 20/2004 e 21/2004), cujos eventos ocorreram na mesma data (peça16, p. 14 e 50), terem sido vencidos por empresas representadas pelo mesmo sócio (Paulo Domansky Júnior) - peças 72-73 -, em compra de valor fracionado, considerando o valor do objeto.*

*5.18. Verifica-se que as propostas apresentadas, inclusive a da empresa Reven Bus, não se encontram datadas e que não há elementos que demonstrem o meio utilizado para entrega do convite à empresa e para envio da proposta. Ademais, as assinaturas constantes no recibo do convite e na proposta da empresa Reven Bus encontram-se não identificadas (peça 16, p. 53-54). Também não há*

*assinatura de qualquer dos participantes concorrentes na Ata de Habilitação dos Licitantes, Análise das Propostas e Julgamento (ata à peça 16, p. 50), indicando que não estavam presentes, tendo em vista o disposto no art. 43, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993.*

*5.19. Nos documentos apresentados a título de habilitação, há coincidência de datas e até da hora de emissão, que fogem da razoabilidade, o que se constata, até mesmo, em documentos da mencionada empresa Reven Bus, ou seja: as Certidões Negativas de Violação aos Direitos do Consumidor foram emitidas na data de 22/4/2004 (peça 16, p. 86, 94, 104 e 113 deste processo; e peça 4, p. 8, 16 e 23, do TC 028.630/2008-1, apensado ao TC 026.876/2010-8); Certificados de Regularidade do FGTS (CRF) também foram emitidos em 22/4/2004, às 16:25h, 16:04h (peça 16, p. 96, deste processo), e 16:00h, 16:07h e 16:37h (peça 4, p. 9, 18 e 24, do TC 028.630/2008-1, apensado ao TC 026.876/2010-8).*

*5.20 Aplica-se ao caso as ponderações expendidas no Acórdão 2596/2012-TCU-Plenário, o qual consigna que a confluência de indícios robustos que apontem no sentido de ter havido fraude à licitação justifica a declaração de inidoneidade das empresas que a praticaram e que a aplicação de tal sanção independe da ocorrência de dano ao erário. Elencaram-se, então, os elementos de convicção que serviram de fundamento para aquela decisão, concluindo: "Tais coincidências configuram situação 'inusitada' e 'praticamente impossível' de ocorrer em ambiente de efetiva disputa entre licitantes".*

*5.21. Constata-se, ainda, que a vencedora do Convite 20/2004, Curitiba Bus, no qual participou a empresa Reven Bus, apresentou CND 064552004-14001020 adulterada, sem a data de vencimento (peça 4, p. 10, do TC 028.630/2008-1, apensado ao TC 026.876/2010-8). Ademais, todas as empresas situavam-se em Curitiba/PR e não há indícios dos meios utilizados para enviar as propostas. Acrescente-se também que apenas a proposta apresentada pela empresa Curitiba Bus no Convite 20/2004 demonstra as características do veículo objeto da negociação (chassi, RENAVAM, placa), sendo que as outras participantes limitaram-se a apresentar o valor unitário e a marca do bem (peça 16, p. 132).*

*5.22. Como se vê, a empresa Reven Bus não só participou do Convite 20/2004, realizado pela Prefeitura de Miranda/MS para aquisição de uma unidade móvel de saúde, mas também usou de subterfúgios (preposto não identificado) e se omitiu, em face de todas as irregularidades que foram realizadas durante a suposta realização do certame. Demonstra-se, assim, que as imputações dirigidas à empresa não são presunções. As ilicitudes quanto à participação da empresa no Convite 20/2004, município de Miranda/MS, estão plenamente caracterizadas.*

*5.23. Descabe, pois, a afirmativa de que não há nos autos qualquer elemento probatório que demonstre a existência de dolo por parte da Reven Bus ou de seus sócios, no sentido de fraudar a licitação. A omissão em face das irregularidades processadas no certame são evidências do propósito malicioso das partes. O Voto condutor da Decisão 807/2001-TCU-Plenário, proferido pelo ministro Marcos Vilaça, assim discorreu sobre a questão:*

*5. Para restringir a liberdade privada de convencionar, em face da injuridicidade, a fraude contratual pressupõe, cumulativamente, o propósito malicioso das partes e o resultado nocivo à ordem jurídica, sem o que a hipótese não se caracteriza, inexistindo invalidade.*

*6. Quer dizer, de um lado precisa estar presente o requisito subjetivo, dado pela vontade das partes de fraudar, ao manter-se alguém em erro. De outro, o requisito objetivo, verificado pela materialização do dano a esse alguém.*

*7. Sob o enfoque criminal, o tipo está prescrito no artigo 90 da Lei nº 8.666/93:*

*"Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação.*

*Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa."*

*(...)*

*11. Objetivamente, a norma supõe, em verdade, o resultado mesmo pretendido imediatamente pela ação: a perda da competitividade inerente ao procedimento licitatório.*

*5.24. Quanto à alegação de que não há prova de que os responsáveis tenham sido beneficiados, a irregularidade se consuma com a fraude na licitação (Decisão 807/2001-TCU- Plenário, acórdãos 1262/2007-TCU, 856/2012-TCU e 2596/2012-TCU, todos do Plenário), conforme ensinamento de Jessé Torres Pereira Júnior (Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. p. 551): "Consuma-se o fato típico com a frustração ou fraude do caráter competitivo da licitação, independentemente de ter o agente auferido a vantagem que objetivava a conduta punível." Ademais, a previsão do artigo 90 da Lei 8.666/1993 é de que a fraude pode ser em benefício próprio ou de terceiros.*

*5.25. Ressalve-se que os responsáveis não foram notificados acerca de superfaturamento no Convite 20/2004, no qual participou a empresa Reven Bus. Esta irregularidade foi constatada no Convite 21/2004, ocasionando a irregularidade das contas, com imputação de débito aos responsáveis (Acórdão 4090/2012-TCU-2ª Câmara).*

*5.26. Dessa forma, tornam-se incabíveis as justificativas apresentadas.*

*5.27. <u>Argumento – Violação do princípio non bis in idem</u>*

*5.27.1. Argumenta-se acerca da impossibilidade da aplicação de sanção pelo TCU em face de violação do princípio non bis in idem, o qual veda a aplicação de mais de uma penalidade relativa a um mesmo fato.*

*5.27.2. Além do presente processo que tramita perante esse Egrégio Tribunal de Contas da União, a empresa figura como ré em ação de improbidade administrativa junto ao Juízo da 4ª Vara Federal de Campo Grande/MS, processo 0004311.71.2011.403.6000, pela suposta prática dos atos previstos nos arts. 10 e 11, da Lei 8.429/1992, cometidos no âmbito do referido procedimento licitatório realizado no Município de Miranda/MS.*

*5.27.3. Assim, existe a hipótese de que a Reven Bus venha a ser condenada nas penas previstas no art. 12 da Lei 8.429/1992 e no art. 46 da Lei 8.443/1992, que possuem a mesma natureza, e, dessa forma, ser sancionada duas vezes em esferas distintas pelos mesmos fatos.*

*<u>Análise</u>*

*5.27.4. O processo no TCU se sujeita a rito próprio e independente, amparado pela Constituição Federal, especialmente em seus arts. 70 e 71, pela Lei 8.443/92 e pelo Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.*

*5.27.5. Jurisprudência reiterada fixa que é legal a aplicação de sanção pelo TCU e pelo Poder Judiciário por um mesmo fato, em decorrência da independência das instâncias e da natureza das apenações, conforme Acórdão 3132/2006-TCU-2ª Câmara, em cujo Voto se verifica:*

> *De igual modo, não procede o argumento dos Recorrentes de que a aplicação de multas pelo TCU e pelo Poder Judiciário em relação ao mesmo fato fere o princípio constitucional do non bis in idem, em face da independência das instâncias civil e administrativa, que permite a apenação com multa dos Responsáveis, pelo mesmo fato, nas esferas civil, por ato de improbidade administrativa, consoante dispõe o art. 12 da Lei 8.429/1991 [sic], e administrativa, por ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nos termos do art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, sem que isso constitua o alegado bis in idem. Nesse sentido é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (v.g., MS 22.728-PR; MS-AgR 22.899/SP; MS 23.188/RJ).*

*5.27.6. Em face dessas considerações, não há como acatar o argumento apresentado.*

*<u>6. A empresa Barigui Veículos Ltda. e seu sócio-administrador, Antônio Bordin Neto, apresentaram as justificativas a seguir. (peça 61)</u>*

*6.1. Inicialmente, afirmam que a empresa Barigui é concessionária representante da marca Fiat. O grupo empresarial a que pertence, o Grupo Barigüi, conta com inúmeras outras concessionárias de veículos, que atuam sob diversas bandeiras de montadoras renomadas, com lojas espalhadas pelos estados do Paraná e Santa Catarina, computando quarenta e sete lojas no total.*

*6.2. Esclarecem que contam com prepostos e empresas especializadas na identificação de editais de licitação, visando participar dos procedimentos para revenda de produtos aos entes públicos.*

*6.3. Defendem que a aduzida relação familiar entre os sócios das empresas listadas não se aplica à demandada, conforme se pode observar do contrato social (peça 61, p. 16-24), e também como consta na própria instrução, que reconhece a ausência de vínculo familiar da empresa requerida com as demais citadas na investigação.*

*6.4. Apresentam justificativas quanto aos processos licitatórios realizados pela Prefeitura de Jupí/PE (TC 020.813/2009-3), afirmando que a empresa jamais participou de processo licitatório em Pernambuco, não chegando sequer a retirar a carta convite, conforme demonstrado no relatório do Denasus 4413 (peça 14, p. 19).*

*6.5. Observam que seu objeto social não inclui a revenda de ônibus ou micro-ônibus. O objeto da licitação era um veículo ônibus seminovo e o ramo de atuação da demandada restringe-se à comercialização de automóveis zero quilômetro da marca Fiat ou automóveis seminovos, e ainda, em menor escala, motocicletas e utilitários, não podendo, nesse caso, sequer ter sido convidada a participar da aludida licitação.*

*6.6. Acerca dos procedimentos licitatórios 20 e 21/2004, realizados pelo município de Miranda/MS, lembram que foi instaurada a Ação Civil Pública 0004311-71.2011.4.03.6000, em trâmite perante a 4ª Vara Federal de Campo Grande/MS. Conforme já mencionado na defesa apresentada à ação civil pública, todos os indícios convergem aos demais investigados, em nenhum momento aponta-se a demandada como responsável ou corresponsável.*

*6.7. Argumentam que, quanto ao suposto recebimento da carta convite, há discrepância gritante das assinaturas no campo destinado ao representante legal da demandada, supostamente emanadas pela mesma pessoa, qual seja, Sr. Pedro Veronese, ex-funcionário da empresa, responsável, à época, pelo acompanhamento das licitações. Certamente aquelas assinaturas não foram emanadas da mesma pessoa, dada a discrepância de grafias, bem como não foram, em nenhuma das ocasiões, pelo referido Pedro Veronese.*

*6.8. Afirmam que, além de não comercializarem o veículo especificado no edital licitatório, a Carta Convite e seu correspondente recibo não foram firmadas por preposto da demandada. Da mesma forma, a pessoa indicada nos aludidos documentos não compareceu pessoalmente na data destinada à apresentação das propostas. (peça 61, p.10)*

*6.9. Esclarecem que, em face da discrepância entre as assinaturas constantes na carta convite e recebimento da carta convite, o ex-funcionário Pedro Veronese, responsável pelas licitações nas quais participavam as empresas do Grupo Barigui, firmou declaração por instrumento público, para fins da Ação Civil Pública 0004311-71.2011.4.03.6000, lavrada no 12º Tabelionato de Notas de Curitiba, no qual afirma que as assinaturas constantes na carta Convite 20/2004 e recibos de carta convite não são suas, e que a Barigui Veículos não participou da referida licitação no município de Miranda/MS. O ex-funcionário comprometeu-se, ainda, a submeter-se a perícia grafotécnica, caso necessário, para evidenciar que as assinaturas em questão não foram emanadas de seu punho (peça 61, p. 47).*

*6.10. Lembram ainda que a carta convite foi supostamente remetida ao endereço da filial da empresa situada na Av. Comendador Franco, 622, e no "carimbo" consta os dados da matriz. Não parece lógico que um documento que tenha sido remetido a uma filial tenha sido carimbado com os dados da matriz (CNPJ 79.763.884/0001-96, endereço Rua Padre Agostinho, 3060) e vice-versa. Tais circunstâncias evidenciam que a documentação acostada ao processo administrativo de licitação não corresponde à realidade. Se a Carta Convite houvesse sido, de fato, remetida, recebida e respondida pela requerida, tudo teria ocorrido numa só das sedes, e não com a discrepância de endereços, carimbos e CNPJ ora demonstrados.*

*Análise*

*6.11. Apresentam-se justificativas quanto aos processos licitatórios realizados pela Prefeitura de Jupi/PE (TC 020.813/2009-3). Ocorre que estes certames não foram objeto de questionamento à empresa Barigui e respectivos sócios administradores, razão pela qual deixaremos de comentar as justificativas encaminhadas a esse título. Os ofícios encaminhados (peças 41-42) referem-se apenas ao TC 028.630/2008-1, citado no item 51 da instrução de peça 24.*

*6.12. Há, de fato, nos autos, duas assinaturas relativas a Pedro Veronese (peça 16, p. 55-56). Esquivaram-se os responsáveis, contudo, de encaminhar, pelo menos, cópia de documento em que constasse a assinatura do referido preposto, para que fosse confrontada com as assinaturas constantes nos autos, apesar de que o documento hábil à comprovação seria a perícia grafotécnica, não suprida pela declaração por instrumento público de peça 61, p. 47, datada de 19/9/2011. A ausência desses documentos causa maior estranheza, quando se leva em conta o porte do Grupo Barigui, com 42 empresas no Paraná e Santa Catarina.*

*6.13. Verifica-se que o Convite foi recebido na filial da Rua Comendador Franco (CNPJ 79.763.884/0007-81), conforme endereço constante no carimbo de peça 16, p. 56, o que se encontra consentâneo com o endereço relativo ao destinatário do Convite de peça 16, p. 55. Na proposta (peça 16, p. 55), foi aposto carimbo com o CNPJ da empresa sede do grupo Barigui Veículos Ltda. (CNPJ 79.763.884/0001-96). A defesa argumenta não parecer lógico que um documento que tenha sido remetido a uma filial tenha sido carimbado com os dados da matriz. Ocorre que o Sr. Pedro Veronese representava a empresa sede nas licitações, conforme se observa de extrato de contrato (Contrato 33/2004), firmado entre o Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região com a empresa em 28/12/2004 (http://www.trt9.jus.br/internet_base/pagina_geral.do?secao=15&pagina=ECTA_2005). Portanto, não é discrepante que a proposta tenha saído com o carimbo da empresa sede, conforme alegado pela defesa.*

*6.14. Buscando maiores esclarecimentos, foi solicitada cópia do Contrato 33/2004 à Secretaria de Controle Interno do TRT 9ª Região, para que fossem confrontadas as assinaturas constantes nos autos (peça 16, p. 55-56) com a assinatura do Sr. Pedro Veronese aposta no referido Contrato 33/2004 (peça 74, p. 8), tendo sido verificado que não há similitude entre as grafias comparadas.*

*6.15. Ademais, o conjunto das irregularidades tratadas nestes autos aponta para fraude à licitação, com a simulação de procedimentos com o intuito de dar aparência de competitividade e legalidade à seleção para favorecimento à empresa vencedora. Nos documentos apresentados a título de habilitação, há coincidência de datas e até da hora de emissão, que fogem da razoabilidade, o que se constata, até mesmo, em documentos da mencionada empresa Barigui Veículos, ou seja: as Certidões Negativas de Violação aos Direitos do Consumidor foram emitidas na data de 22/4/2004 (peça 16, p. 86, 94, 104 e 113 deste processo; e peça 4, p. 8, 14 e 23, do TC 028.630/2008-1, apensado ao TC 026.876/2010-8); Certificados de Regularidade do FGTS (CRF) também foram emitidos em 22/4/2004, às 16:25h, 16:04h (peça 16, p. 96, deste processo), e 16:00h, 16:07h e 16:37h (peça 4, p. 9, 18 e 24, do TC 028.630/2008-1, apensado ao TC 026.876/2010-8).*

*6.16. Constata-se, ainda, que a CND da filial da empresa Barigui Veículos situada à Av. Comendador Franco, 622, apresentada na suposta licitação, encontrava-se vencida desde 26/05/2003, peça 4, p.17 (a proposta é de 28/4/2004).*

*6.17. Todos esses indícios levam ao entendimento da ocorrência de fraude na licitação realizada, mas não há provas suficientes nos autos que indiquem ter havido a participação da Barigui Veículos nesse episódio.*

*6.18. Dessa forma, acata-se as justificativas apresentadas pela empresa e seu sócio-administrador.*

*7. CMP Rocha & Cia Ltda. e sua sócia administradora, Cláudia Mara Portes Rocha apresentaram as justificativas a seguir (peça 58).*

*7.1. A empresa foi chamada nestes autos em razão da participação no Convite 21/2004, para aquisição de equipamentos médicos e odontológicos, a serem adaptados em ônibus, do qual participaram também as empresas: Saúde Sobre Rodas Comércio de Materiais Médicos Ltda; AABA Comércio de Equipamentos Médicos Ltda. e Domanski Comércio, Instalação & Assistência Técnica de Equipamentos Médicos e Odontológicos Ltda.*

*7.2. Sobre este tema, a requerente prestou depoimento na sede da Polícia Federal em Curitiba (peça 58, p. 6-9), Superintendência Regional no Paraná, em 1º/8/2011, o qual se junta a esta resposta, onde se lê:*

*...Que foi sócia da empresa CMP Rocha & Cia Ltda. no período de 2002/2003 e 2007; Que era responsável pela contabilidade; Que o ramo de atividades era o comércio de equipamentos odontológicos; Que a empresa CMP Rocha prestou serviços para algumas empresas de nome Domanski; Que com certeza não participou de licitação na Prefeitura de Miranda/MS e que sua empresa era impedida de vender fora da região de Curitiba e litoral paranaense; Que as assinaturas apresentadas em cima de seu nome são falsas e que ressalta tratar-se de clara montagem; Que a sua empresa era CMP Rocha e não CPM Rocha; Que os carimbos são diferentes; Que nunca participou da licitação e somente ficou sabendo agora; Que nunca tirou Carta Convite para participar de licitação; Que a sua empresa CMP Rocha nunca emitiu certidões ...;*

*7.3. Afirmam que as requerentes foram vítimas do crime de falsidade por uso criminoso de suas identidades. Para dissimular a atenção, o agente falsificador usou propositadamente o nome da empresa C.M.P. Rocha & Cia Ltda., com siglas diferentes - C.P.M. e com assinaturas falsas.*

*7.4. Alegam que a denúncia formulada pela Procuradoria da República em Cuiabá não cita o nome das requerentes, evidenciando que estas não tiveram participação em processos licitatórios, inexistindo qualquer indício de fraude.*

*7.5. Como prova de idoneidade da requerente e sua extinta empresa, juntam documentos relativos à empresa C.M.P. Rocha & Cia Ltda., que demonstram a inexistência de pendências tributárias municipais, estaduais e federais, bem como a certificação pela Junta Comercial de que a empresa se encontra extinta desde 27/7/2007 (peça 58, p. 11-18).*

*Análise*

*7.6. A empresa CMP Rocha foi ouvida nestes autos em função de participação no Convite 21/2004, realizado pela prefeitura de Miranda/MS, para aquisição de equipamentos médicos e odontológicos.*

*7.7. A empresa e sua sócia-administradora negam a participação no certame, apresentam cópia de auto de qualificação e interrogatório na Superintendência Regional da Polícia Federal no Paraná, no qual se contesta as assinaturas e o carimbo constantes nos documentos, e informa a notação errada do nome da empresa no convite.*

*7.8. À peça 16, p. 19-20, tem-se a proposta de preço global e o recibo do convite, os quais são endereçados à firma CPM Rocha, onde se vê também carimbo com o nome da empresa, "CMP Rocha". Utilizou-se nesses documentos, a título de assinatura, apenas rubricas, de forma que não se pode concluir acerca da procedência das assinaturas, ainda que se compare com as assinaturas das sócias, que constam no instrumento de distrato social (peça 58, p.13). Contudo, as interessadas não apresentaram laudo grafotécnico, que seria o documento hábil à comprovação.*

*7.9. A responsável menciona, ainda, no trecho do depoimento à Polícia Federal, diferenças no carimbo. Contudo, como não comprovou essa alegação, a avaliação desse argumento fica prejudicada. Há nos autos dois tipos de carimbo, e, em um desses carimbos, lê-se "CPM" (peça 16, p. 21-22). Note-se que a requerente não assinou o auto de interrogatório prestado à Polícia Federal em 18/8/2011 (peça 58, p. 9).*

*7.11. A empresa não consta como ré na Ação Civil Pública 0004311-71.2011.4.03.6000, em trâmite perante a 4ª Vara Federal de Campo Grande/MS, que apura improbidades administrativas cometidas na execução dos convites 20 e 21/2004, realizados pelo município de Miranda/MS. Documentos encaminhados comprovam que se encontra extinta desde 27/7/2007 (peça 58, p. 11-13).*

*7.12. Verificou-se, em pesquisa no Sistema CNPJ, que, paralelamente à extinção da referida empresa, Cláudia Mara Portes Rocha, junto com a filha e o marido, tornou-se sócia de empresa sucessora, C.P.Vieira e Cia Ltda., aberta em 2/3/2007, com o mesmo objetivo da empresa extinta (comércio varejista de artigos médicos e ortopédicos ) e o mesmo endereço, Rua Dias da Rocha Filho, 488, Alto da XV, Curitiba, PR.*

*7.13. Dessa forma, considerando que não se apresentou qualquer elemento de convicção, não se acata as justificativas em análise. Contudo, deixa-se de propor a aplicação da sanção prevista no artigo 46 da Lei 8.443/1992 à empresa, por ser ato inócuo, em face de sua extinção.*

*8. AABA Comércio de Equipamentos Médicos Ltda. e seu sócio-administrador, Mário José Tkatchuk, apresentaram as justificativas a seguir. (peça 67)*

*8.1. Preliminarmente, solicita que seja excluído dos autos o nome de Phillipe Tkatchuk, que faleceu em 19/6/1995, conforme atesta (peça 67, p. 18).*

*8.2. Informa não existir ações contra a contestante tanto no juízo cível da comarca da sede, como também no juízo federal. De outro lado, as empresas Curitiba Bus e Saúde Sobre Rodas, como também a Domanski Ltda. são rés em diversas ações de improbidade administrativa, como também ações de execução fiscal e outras (peça 67, p. 29-31, 36-40), o mesmo ocorrendo em relação ao juízo cível da Comarca de Curitiba, como demonstram as certidões anexas (peças 67, p. 25-28, 32-35 e 41-44).*

*8.3. Menciona a idoneidade da empresa AABA, empresa familiar constituída em 1988, e afirmam que não há entre AABA e o Grupo Domanski qualquer ligação, seja consanguínea, seja de qualquer gênero, nem da empresa, nem da família, e muito menos união comercial. Ao contrário, a AABA e as empresas do grupo Domanski são empresas concorrentes. Assim, a argumentação de que essas empresas teriam alguma coligação seria equivocada.*

*8.4. Alega que não há demonstração ou sequer indício que justifique o argumento de que a AABA tenha participado dos procedimentos licitatórios para salvaguardar a participação das empresas do Grupo Domanski, nem tampouco que a AABA tenha agido, em qualquer momento, com fins de fraudar procedimentos ou agir contrariamente aos princípios da legalidade e da moralidade.*

*8.5. Afirma ainda que, na vasta apuração realizada pela "CPMI das ambulâncias", o nome da AABA consta, duas únicas vezes, no relatório inserido nas tabelas "Demais participantes da Licitação". A própria instrução apontou no documento 24, itens 48 e 49, que a AABA não teve destaque, bem como que o Tribunal "constatou apenas indícios".*

*8.6. Lembra igualmente que não há provas de qualquer irregularidade que tenha sido cometida pela AABA, havendo apenas especulações, visto não haver qualquer comprovação de participação fraudulenta da empresa em qualquer procedimento licitatório investigado.*

*8.7. Aduz que a requerida participou em algumas das licitações que envolvem as "ambulâncias", nas quais nunca se sagrou vencedora como se observa do Relatório da mencionada CPMI, e que o simples fato de a requerida AABA haver participado de um ou de alguns dos procedimentos licitatórios, que geraram motivos para discussão acerca de fraudes, "não significa que esta tenha qualquer participação maliciosa ou nefasta nesta".*

*8.8. Além disso, defende que a participação das mesmas empresas em procedimentos licitatórios é um fato corriqueiro, e que a participação da empresa AABA em procedimentos vencidos por empresas do grupo DOMANSKI indica que a empresa AABA é uma empresa atuante e competitiva, que jamais esteve em conluio com quem quer que seja, até porque, se estivesse, não teria tido os gastos que teve com a participação nos respectivos certames.*

*8.9. Argumenta que não há sequer indícios de que tenha havido benefício financeiro para a AABA. Pelo contrário, o que há são meras considerações por parte do TCU. Quando a empresa participou de alguns dos procedimentos questionados pelo Tribunal de Contas, inclusive, afastou o caráter viciado da licitação, tendo em vista que sempre que participou o fez na condição de legítima concorrente com as empresas do Grupo Domanski. Desta forma, ao contrário de caracterizar monopolização, a sua participação foi no sentido de aumentar o leque de participantes e permitir que a licitação tivesse caráter amplo e lícito.*

*8.10. Assim, justifica que, nas vezes que participou de procedimentos licitatórios, se ocorreu algum direcionamento para o Grupo Domanski, tal não se deu por vontade ou qualquer ato da requerida AABA ou de seus sócios, mas sim de terceiros que desconhece.*

*8.11. Pondera que, de fato, a requerida AABA participou de alguns procedimentos licitatórios onde buscava ampliar o seu mercado, vendendo não só produtos médicos, como macas, tubos de oxigênio e outros, mas também equipando ambulâncias. Entretanto, constatando que nunca era*

*vencedora, retornou a sua vocação original, qual seja, a venda de produtos médicos, seu carro chefe desde o início das atividades.*

*8.12. Expõe que a sua participação nas licitações investigadas não violou qualquer dos artigos da lei de improbidade ou qualquer outro texto legal, visto os termos dos artigos 1°, 3°, 9° e 10 da Lei 8.429/1992.*

*8.13. Por fim, conclui que, até mesmo no Relatório Final dos trabalhos da CPMI, a requerida não foi inserida no rol das empresas que "parecem atuar de maneira conjunta" com o grupo Domanski. Assim, se há irregularidades nos procedimentos investigados, não têm o condão de inferir a participação da requerida AABA e de seus sócios.*

*Análise*

*8.14. A empresa foi notificada para justificar a atuação no Convite 21/2004, destinado à aquisição de equipamentos para unidade móvel de saúde.*

*8.15. Verifica-se nas justificativas apresentadas a afirmação de que "(... ) quando a empresa participou de alguns procedimentos questionados pelo TCU (...) o fez na legítima condição de concorrente (...). Contudo, não se detém no caso do município de Miranda/MS e não nega a participação no Convite 21/2004. Opta por assumir a participação em diversos certames, de forma ampla, mas enfatiza que isto "não significa que esta tenha qualquer participação maliciosa ou nefasta nesta". Insiste na ausência de ligação com as empresas do grupo Domanski e que não há prova de que tenha cometido fraude em qualquer procedimento licitatório investigado, ou que tenham tido benefícios financeiros.*

*8.16. A empresa e seu sócio-administrador constam como réus na Ação Civil Pública 0004311-71.2011.4.03.6000, em trâmite perante a 4ª Vara Federal de Campo Grande/MS, que apura improbidade administrativa cometida na execução nos referidos certames e foi arrolada no processo em análise, em razão de nele constar como participante em certame comprovadamente fraudado. Trata-se, aqui, de rito amparado pela Constituição Federal, especialmente em seus arts. 70 e 71, pela Lei 8.443/1992 e pelo Regimento Interno do Tribunal de Contas da União.*

*8.17. O conjunto das irregularidades tratadas nestes autos aponta para fraude à licitação, com a simulação de procedimentos com intuito de dar aparência de competitividade e legalidade à seleção para favorecimento à empresa vencedora, conforme a seguir se apresenta, e não há informação de que a empresa AABA, por meio de seus representantes, tenha apresentado recurso ou impugnado de qualquer forma a licitação, nem mesmo quando os dois convites, cujos eventos ocorreram na mesma data (peça16, p.14), foram vencidos por empresas representadas pelo mesmo sócio (Paulo Domansky Júnior) em compra de valor fracionado, considerando o valor do objeto.*

*8.18. A análise da documentação demonstra que as propostas apresentadas, inclusive a da empresa AABA, não se encontram datadas, e que não há elementos que demonstrem o meio utilizado para entrega do convite à empresa nem para envio da proposta. Ademais, as assinaturas constantes no recibo do convite e na proposta da empresa AABA não foram identificadas (peça 16, p. 53-54, 99-100). Também não há assinatura de qualquer dos participantes concorrentes na Ata de Habilitação dos Licitantes, Análise das Propostas e Julgamento (ata peça 16, p. 50), em discordância ao disposto no art. 43, §§ 1º e 2º da Lei 8.666/1993.*

*8.19. Nos documentos apresentados a título de habilitação, há coincidência de datas e até da hora de emissão, que fogem da razoabilidade, inclusive documentos da mencionada empresa AABA, a saber: as Certidões Negativas de Violação aos Direitos do Consumidor foram emitidas na data de 22/4/2004 (peça 16, p. 86, 94, 104 e 113); Certificados de Regularidade do FGTS (CRF) também foram emitidos em 22/4/2004, às 16:25h, 16:04h (peça 16, p. 96 e 102).*

*8.20. Aplica-se ao caso as ponderações expendidas no Acórdão 2596/2012-TCU-Plenário, o qual consigna que a confluência de indícios robustos que apontem no sentido de ter havido fraude a licitação justifica a declaração de inidoneidade das empresas que a praticaram, e que a aplicação de tal sanção independe da ocorrência de dano ao erário. Elencou-se, então, os elementos de convicção que serviram de fundamento para aquela decisão, concluindo: "Tais coincidências configuram*

*situação ‘inusitada’ e ‘praticamente impossível’ de ocorrer em ambiente de efetiva disputa entre licitantes.”*

*8.21. Constata-se, ainda, que uma das participantes do Convite 21/2004, Domansky, embora estivesse com sua CND vencida, foi dada como habilitada para o certame (peça 16, p. 112).*

*8.22. Com base no exposto, observa-se que a empresa usou de subterfúgios (preposto não identificado), e se omitiu, em face de todas as irregularidades realizadas durante a suposta realização do certame. Demonstra-se, assim, que as imputações dirigidas à empresa não são especulações. As ilicitudes quanto à atuação da empresa em face do Convite 21/2004, seja participando ativamente, ou deixando que seu nome fosse utilizado, estão plenamente caracterizadas no caso sob investigação.*

*8.23. Quanto à alegação de que não há sequer indícios de que os responsáveis tenham sido beneficiados, deve ser esclarecido que a irregularidade se consuma com a fraude na licitação (Decisão 807/2001-TCU-Plenário), conforme ensinamento de Jessé Torres Pereira Júnior (Comentários à Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública. 3ª ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1995, p. 551): “Consuma-se o fato típico com a frustração ou fraude do caráter competitivo da licitação, independentemente de ter o agente auferido a vantagem que objetivava a conduta punível.” Ademais, a previsão do artigo 90 da Lei 8.666/1993 é de que a fraude pode ser em benefício próprio ou de terceiros.*

*8.24. Considerando que a empresa afirmou ter participado de alguns procedimentos questionados pelo TCU, e que o fez na legítima condição de concorrente; considerando que a empresa não negou a participação no Convite 21/2004; considerando que fica caracterizada a omissão em face das irregularidades então processadas, opina-se no sentido de que não sejam acatadas as justificativas apresentadas.*

*9. A empresa Divesa – Distribuidora Curitibana de Veículos Ltda. e seus sócios-administradores, Ciro Frare e Vânia Terezinha Zacarias Frare, apresentaram as justificativas a seguir (peça 60).*

*9.1. Argumento – Da Prescrição*

*9.1.1 Preliminarmente, alega-se que está consumada a prescrição da punição objetivada por meio do presente processo por se tratar de eventual declaração de inidoneidade. Entende-se que não há que se falar em aplicação ao caso em tela dos prazos gerais de prescrição previstos no Código Civil, pois aqui os atos são alcançados pela chamada "prescrição administrativa", impondo-se a aplicação da regra da prescritibilidade, conforme entendimento consolidado do Supremo Tribunal Federal (STF).*

*9.1.2. O prazo da prescrição administrativa deve ser de cinco anos, assim como ocorre em relação às ações pessoais contra a Fazenda Pública (Dec. 20.910/1932), às punições dos profissionais liberais (Lei 6.838/1980), para cobrança do crédito tributário (CTN, art.174), à ação punitiva da Administração Pública (Lei 9.873/1999), e para os atos no processo administrativo em geral (Lei 9.784/1999).*

*9.1.3. No presente caso, entre a alegada fraude à licitação e a intimação dos ora manifestantes transcorreram mais de dez anos, restando assim consumada a prescrição.*

*Análise*

*9.1.4. As justificativas em análise referem-se ao Convênio 4152/2001, firmado entre o FNS e o Município de Jupi/PE, para aquisição de uma unidade móvel de saúde. Nesse convênio foram realizados dois convites. Consta que participaram do Convite 16/2002 as empresas Saúde sobre Rodas Comércio de Materiais Médicos Ltda., Boncar Comercial S/A e Divesa – Distribuidora Curitibana de Veículos Ltda, e, no Convite 17/2002, as empresas Domanski Comércio Instalação & Assistência Técnica de Equipamentos Odontológicos Ltda. e Martier.*

*9.1.5. Afasta-se, de início, a arguição de prescrição. Caso se tratasse aqui de débito, o entendimento do TCU é o de que o direito de a União obter ressarcimento contra atos lesivos ao erário não se submete a prazo prescricional. Nesse sentido, cumpre registrar que o STF, no MS-*

*2610/DF, deu interpretação acerca da imprescritibilidade das ações de ressarcimento em favor do erário, no caso de prática de atos irregulares, com base no art. 37, § 5º, da Constituição Federal.*

*9.1.6. Importa lembrar que, no âmbito deste Tribunal, nos autos do TC 005.378/2000-2, foi suscitado incidente de uniformização de jurisprudência que culminou no Acórdão 2.709/2008-TCU-Plenário, proferido na sessão de 26/11/2008, quando se decidiu deixar assente que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando-se a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no § 4º do art. 5º da IN - TCU 56/2007 (dispositivo mantido no art. 6º, II, da IN – TCU 71/2012).*

*9.1.7. Nessa mesma assentada, corroborando entendimento já firmado em outros julgados (por exemplo, Acórdão 1727/2003-TCU-1ª Câmara, Acórdão 1926/2005-TCU-2ª Câmara, Acórdão 173/2008-TCU- 1ª Câmara e Acórdão 92/2011-TCU-Plenário), asseverou-se que este Tribunal tem adotado como prazo prescricional para aplicação de pena administrativa prevista em lei, aplicada a sua atuação (multas, declaração de inidoneidade, inabilitação para ocupar cargo ou função pública e outras), aquele disposto no Código Civil, ou seja, o prazo geral de prescrição.*

*9.1.8. Esse prazo era de vinte anos no Código Civil (CC) anterior e passou para dez anos (art. 205), contados da ocorrência dos ilícitos, a partir da entrada em vigor do novo Código (11/1/2003). Definiu-se, ainda, uma regra de transição para esses prazos, no seguinte sentido: "Art. 2.028. Serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada".*

*9.1.9. Os prazos a serem aplicados para fins de prescrição dos ilícitos discutidos na Operação Sanguessuga, para fins de aplicação de penalidade, devem reger-se pelo prazo geral de prescrição (vinte ou dez anos). Devendo, ainda, ser aplicada a regra de transição para os atos praticados antes de 11/1/2003.*

*9.1.10. Assim, pelo mencionado artigo do novel Código Civil, para os casos de ilícitos, em que ocorreu diminuição de prazo prescricional (de vinte para dez anos), se na data em que entrou em vigor esse novo código (11/1/2003) já houver transcorrido mais de dez anos (metade de vinte anos), fica valendo o prazo de dez anos a contar do fato gerador. Senão, vale o prazo de dez anos (estipulado no novo CC), a contar de 11/1/2003 (e não do fato gerador), conforme jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), a exemplo do REsp 848.161, 4ª T., Rel. Min. Jorge Scartezzini, j. 5/12/2006, DJ 5/2/2007.*

*9.1.11. Para os atos praticados já na vigência do novo Código, aplica-se o prazo geral de prescrição de dez anos, contados da ocorrência do ilícito.*

*9.1.12. Dessa forma, para o caso em análise, considerando que não havia decorrido mais de dez anos de sua prática em 11/1/2003 (fato gerador em 9/5/2002), conclui-se que o prazo para a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal para os atos praticados antes dessa data, encerra-se em 11/1/2013, caso não haja interrupção. Visto que os responsáveis foram citados em 30/8/2012 (peça 51), o prazo prescricional foi interrompido.*

*9.1.13. Assim, afasta-se a preliminar de prescrição suscitada pelos responsáveis chamados aos autos.*

*9.2. <u>Argumento: Da não participação da empresa na simulação e fraude à licitação pública</u>.*

*9.2.1. Esclarecem que a empresa Divesa – Distribuidora Curitibana de Veículos Ltda. é uma sociedade constituída no ano de 1966, sendo desde então concessionária autorizada da marca Mercedes-Benz em Curitiba. Conta com mais de 250 funcionários, tendo uma média de novecentos veículos anualmente vendidos, dentre caminhões, ônibus e vans. Pertence a grupo empresarial formado por cerca de 22 concessionárias autorizadas, sediadas em diversas cidades no estado do Paraná.*

*9.2.2. Aduzem que se trata de uma empresa familiar, administrada por longa data basicamente por seus sócios. A partir de 2004, a área comercial da empresa passou a ser administrada pelo Sócio*

*Alexandre Zacarais Frare, sendo que a manifestante Vânia Zacarias Frare nunca participou ativamente da administração da empresa Divesa.*

*9.2.3. Argumentam que a empresa não tem qualquer relação com empresas do chamado "Grupo Domanski", tendo o seu nome sido utilizado indevidamente, e de forma não autorizada por aqueles que possivelmente fraudaram a licitação.*

*9.2.4. Nesse sentido, as assertivas lançadas na instrução relativamente à empresa Divesa e seus sócios não teriam qualquer fundamento ou comprovação, tratando-se de meras suposições, baseadas em mero indícios, não tendo as manifestantes participado efetivamente da alegada fraude. O que efetivamente ocorreu foi que terceiros que não representam efetivamente a empresa forjaram toda a documentação apresentada no processo de licitação, utilizando indevidamente o nome da Divesa para acobertar outras empresas participantes do certame, isto certamente para dar maior credibilidade ao processo.*

*9.2.5. Ponderam que, no caso em tela, não consta a identificação de quem assina pela empresa Divesa na proposta ofertada, tratando-se de papel sem timbre, ou seja, de um documento que poderia perfeitamente ter sido elaborado por qualquer pessoa que mandasse confeccionar os carimbos impressos, como de fato o foi. Frisam que a Divesa e seus sócios não costumam redigir documentos sem o timbre da empresa e sem a identificação do responsável que assina o documento.*

*9.2.6. Defendem que, de igual modo, o protocolo de recebimento da referida carta convite também não identifica o suposto representante da Divesa, contendo carimbos que podem ser confeccionados a pedido de qualquer pessoa. Também a Ata da Reunião da Comissão de Licitação, que informa a presença de um representante da Divesa, não o identifica, sendo certo que a empresa Divesa não mandou representante seu para o estado de Pernambuco para participar de licitações. Quanto às certidões apresentadas emitidas em nome da Divesa, são documentos que podem ser obtidos por terceiros por diversas formas, inclusive pela Internet, Junta Comercial e outras fontes, não demonstrando, em hipótese alguma, a participação da empresa.*

*9.2.7. Alegam que a participação da Divesa foi verdadeiramente forjada pelos interessados em vencer a licitação, pelo fato de toda a documentação ter sido enviada em um único envelope pelo correio, fato este constatado na auditoria antes referida (peça 14, p. 30), e enfatizado na instrução.*

*9.2.8. Destacam que a ausência da efetiva participação da Divesa em referidos processos licitatórios é comprovada pelo fato de os municípios onde foram realizadas as licitações objeto das apurações, localizarem-se fora da área de atuação operacional da Divesa, que é restrita à Curitiba e sua região metropolitana, bem como outras cidades do estado do Paraná, existindo inclusive restrições no contrato de concessão em relação à venda de veículos em localidades atendidas por outras concessionárias da marca Mercedes-Benz, como é o caso dos municípios do Nordeste do País. De igual modo, as distâncias existentes entre a sede da manifestante Divesa e os municípios onde foram realizadas as licitações, inviabilizariam economicamente a participação nas referidas licitações, sendo que alguns bens licitados em tais procedimentos não são comercializados pela empresa.*

*9.2.9. Mencionam que as informações utilizadas na instrução foram extraídas de relatório da auditoria do Ministério da Saúde, que apenas aventa a possibilidade de associação das empresas do Grupo Domanski com outras empresas, que pareciam atuar de maneira conjunta, na medida em que aparecem sistematicamente nos processos licitatórios. Tal relatório teria sido elaborado a total revelia das manifestantes, que, em momento algum, foram chamadas para esclarecer os fatos e demonstrar que a aventada associação nunca existiu.*

*9.2.10. Ponderam ainda que a empresa Divesa não é uma empresa de "fachada", atuando de longa data e com vigor no ramo de comércio de veículos pesados da marca Mercedes-Benz, sendo certo que seu nome foi utilizado indevidamente e de forma não autorizada em vários processos licitatórios, nos quais nunca se sagrou vencedora.*

*9.2.11. Do mesmo modo, afirmam que jamais obtiveram qualquer benefício - inclusive e principalmente financeiro - em razão da indevida utilização de seu nome nos processos licitatórios*

*vencidos pelas empresas do chamado "Grupo Domanski". A utilização indevida do nome da Divesa somente trouxe despesas e incômodos aos sócios.*

*9.2.12. Apresentam prova testemunhal produzida na Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa promovida pelo Ministério Público Federal perante a 68ª Vara da Seção Judiciária de Sergipe, em Itabaiana, relativamente a processo licitatório onde igualmente foi utilizado o nome da manifestante Divesa, reproduzida em CD, mencionado no termo de audiência e termos de depoimento também anexos à presente manifestação. Informe-se que esse CD contém arquivo de som não possível de ser incluído como peça nos autos, mas se encontra arquivado na Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logística – Selog.*

*9.2.13. Esclarecem que, naquele caso, o nome da Divesa foi utilizado indevidamente em processo licitatório promovido pela Prefeitura Municipal de Poço Redondo/SE, sendo o procedimento adotado semelhante ao da licitação realizada pelo município de Jupí/PE, ou seja, mediante apresentação de proposta que foge aos padrões da empresa Divesa, não identificando quem assina e não estando em papel timbrado da empresa. Alegam ainda que o comprovante do recebimento do convite ou a Ata da Sessão de Recepção e Abertura do Convite 3/2002 revelam que não há qualquer assinatura de um representante da empresa Divesa.*

*9.2.14. Concluem que as meras possibilidades identificadas pela CGU de que a Divesa poderia estar associada ao mesmo esquema, isto em razão de aparecer sistematicamente como participante perdedora das licitações vencidas pelas empresas do Grupo Domanski, não autorizam a conclusão de que a Divesa tenha participado ficticiamente em processo licitatório, com objetivo de compor número mínimo de participantes e dar cobertura para empresas da família Domanski. Assim, a instrução foi muito além das investigações, tirando conclusões que não constam de tais procedimentos investigatórios, e que não estão comprovadas, pois a documentação não serve de apoio à infundada acusação de participação fictícia em processo licitatório.*

*Análise*

*9.2.15. As informações aqui prestadas constam também nos depoimentos prestados perante a 68ª Vara da Seção Judiciária de Sergipe, em Itabaiana, pelo responsável pela empresa e por uma testemunha, encaminhados por meio eletrônico. No interrogatório, consta que a apresentação das propostas da empresa em licitações obedece a critérios da empresa Mercedes Bens, mundialmente utilizados. Indica-se, ainda, a falta de dados técnicos na proposta, a ausência de folder que caracterize os veículos oferecidos e a falta de procuração para que a empresa fosse representada.*

*9.2.16. Argumentou-se, ainda, nos referidos depoimentos, que os municípios onde foram realizadas as licitações objeto das apurações localizam-se fora da área de atuação operacional da Divesa, em face de restrições no contrato de concessão em relação à venda de veículos em localidades atendidas por outras concessionárias da marca Mercedes-Benz.*

*9.2.17. Em favor dos responsáveis, verifica-se a informação constante nos autos acerca de indícios de que os envelopes de habilitação e proposta das três empresas, todas sediadas em Curitiba/PR, foram remetidos em um único sedex, cujo remetente de fato foi um suposto funcionário da empresa Saúde Sobre Rodas. (peça 14, p. 7)*

*9.2.18. De resto, há de se reconhecer que a própria configuração das empresas que participaram da fraude favorece o entendimento de que as empresas do Grupo Domanski controlaram o suposto certame e apresentaram as propostas (as empresas Saúde Sobre Rodas, Domanski e Martier se localizavam no mesmo imóvel e a sócia administradora da empresa Domanski seria esposa de Silvestre Domanski - Relatório da CPMI "das Ambulâncias", Vol. II, pág. 273). A quarta empresa apresentou-se com CNPJ fraudado (peça14, p. 20), sendo a Divesa a única empresa fora do grupo familiar, com ampla atuação no mercado.*

*9.2.19. Quanto à falta de identificação dos prepostos da empresa na documentação da suposta licitação, este constitui-se no modus operandi das fraudes processadas pelos grupos que fraudaram licitações para aquisição de unidades móveis de saúde.*

*9.2.20. Dessa forma, em face das informações prestadas, e da falta de elementos, tanto na resposta apresentada quanto na documentação constante nos autos, que possam efetivamente comprovar a participação da empresa no suposto certame realizado no município de Jupi/PE em 2002, acatam-se as justificativas apresentadas.*

*Proposta de Encaminhamento*

*10. Em face do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para em seguida remetê-los ao ministro-relator, com a seguinte proposta de mérito:*

*a) excluir Phillippe Tkatchuk (falecido) da relação processual nos presentes autos;*

*b) rejeitar as justificativas das empresas CMP Rocha & Cia Ltda. (CNPJ: 1.715.670/0001-5), Reven Bus Revendedora de Ônibus Ltda. (CNPJ: 04.804.694/0001-70) e AABA Comércio de Equipamentos Médicos Ltda. (CNPJ: 80.392.566/0001-45);*

*c) acatar as justificativas da empresa Divesa – Distribuidora Curitibana de Veículos Ltda. (CNPJ: 76.567.874/0001-97) e Barigui Veículos Ltda. (CNPJ: 079.763.884/007-81);*

*d) com fundamento no artigo 46 da Lei 8.443/1992,* ***declarar a inidoneidade*** *das empresas Reven Bus Revendedora de Ônibus Ltda. (CNPJ: 04.804.694/0001-70) e AABA Comércio de Equipamentos Médicos Ltda. (CNPJ: 80.392.566/0001-45), para participar de licitação na Administração Pública em que se utilizem recursos públicos federais; e*

*e) após o trânsito em julgado da deliberação, efetuar comunicação à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a respeito da declaração de inidoneidade efetuada, bem como seja solicitada àquela unidade que adote as providências necessárias à efetivação da deliberação no âmbito do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf).*”

É o Relatório.

VOTO

1. A presente representação preenche os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie e deve ser conhecida pelo Tribunal.

2. Preliminarmente, imprimo, como fiz no voto condutor do Acórdão 495/2013 deste Colegiado, o rito da Lei 10.001/2000, a fim de concluir pelo encaminhamento ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados das deliberações prolatadas nestes autos, uma vez que a matéria objeto do presente instrumento nesta Casa derivou da chamada Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) das Ambulâncias. Segue, a fim de ilustrar este entendimento, trecho do citado diploma legal:

*Art. 1o Os Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional encaminharão o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito respectiva, e a resolução que o aprovar, aos chefes do Ministério Público da União ou dos Estados, ou ainda às autoridades administrativas ou judiciais com poder de decisão, conforme o caso, para a prática de atos de sua competência.*

*Art. 2º A autoridade a quem for encaminhada a resolução informará ao remetente, no prazo de trinta dias, as providências adotadas ou a justificativa pela omissão.*

*Parágrafo único. A autoridade que presidir processo ou procedimento, administrativo ou judicial, instaurado em decorrência de conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito, comunicará, semestralmente, a fase em que se encontra, até a sua conclusão.*

*Art. 3º O processo ou procedimento referido no art. 2º terá prioridade sobre qualquer outro, exceto sobre aquele relativo a pedido de habeas corpus, habeas data e mandado de segurança.*

*Art. 4º O descumprimento das normas desta Lei sujeita a autoridade a sanções administrativas, civis e penais.*

3. Superado este ponto, examine-se o mérito.

4. Em atendimento ao disposto no item 9.10 do Acórdão 1.147/2011 – Plenário, foi autuada a presente Representação que restringiu seu foco à análise da participação de empresas no esquema de fraudes à licitação denominado pela Polícia Federal de "Operação Sanguessuga", especificamente naqueles certames fraudados pelo grupo Domanski, visando dar ares de legitimidade, compondo número de participantes e acobertando as empresas do grupo citado. Outros processos deste Tribunal, concomitantemente, fazem análise semelhante para grupos diversos de empresas.

5. A fim de ilustrar os fatos que culminaram neste processo, transcrevo, novamente, trecho do voto de minha autoria que conduziu ao Acórdão 495/2013 do Pleno desta Casa.

*6. Tal esquema engendrado para fraudar licitações relativas à compra de ambulâncias em diversos municípios do país foi apurado por diversos órgãos federais e levado a termo pela Polícia Federal. Essas fraudes envolveram um número significativo de empresas legalmente constituídas em nome próprio e outras fundadas em nome de terceiros, as denominadas "laranjas", as empresas de "fachada" e aquelas de propriedade de terceiros que participavam dos certames para dar aparência de regularidade aos ilícitos praticados. É de se notar que, em geral, os contratos e os acertos para o direcionamento das licitações eram feitos em gabinetes de parlamentares ou em seus escritórios de representação nos Estados com a presença de prefeitos, de parlamentares envolvidos no esquema e de representantes das empresas do Grupo Planam.*

*7. Tanto a Denúncia do Ministério Público Federal (MPF) como o Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) concluem que o grupo organizado para fraudar as licitações realizadas pelos convenentes do Ministério da Saúde tinha como liderança as empresas da família Vedoin. Os principais responsáveis identificados pela Polícia Federal e pela CPMI das Ambulâncias foram o Sr. Darci José Vedoin e seu filho Luiz Antônio Trevisan Vedoin que confirmaram as fraudes perpetradas nos depoimentos prestados à Justiça Federal. No mesmo sentido, concluiu o relatório de*

*fiscalização conjunta realizado pela Controladoria Geral da União (CGU) e pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus).*

6. A partir dessas conclusões, foram promovidas nesta Representação as oitivas das empresas e de seus sócios e/ou administradores para que se manifestassem, em homenagem aos Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa, quanto à participação fictícia em processo licitatório, com o objetivo de compor número mínimo de participantes e dar cobertura para empresas do Grupo Domanski, caracterizando simulação e fraude à licitação pública.

7. Quando das comunicações das oitivas, cientificou-se as empresas e responsáveis que, caso comprovada a ocorrência de fraude à licitação, o Tribunal poderia declarar a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, inclusive empresas futuras constituídas pelos mesmos sócios, com o mesmo objeto, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 e do Acórdão 1209/2009 – Plenário.

8. Antes da análise dos casos que merecem atenção especial, convém nos determos na análise de argumento recorrente entre as empresas alegantes, a saber, que elas não poderiam ser punidas, haja vista não ter restado comprovado nos autos que tenham sido beneficiadas pelo resultado da licitação. Quanto a este ponto, a Unidade Técnica realizou análise irrefutável da questão, deixando claro que o entendimento deste Tribunal do conteúdo insculpido no art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 90 da Lei 8.666/1993, exemplificado na Decisão 807/2001 e nos Acórdãos 1262/2007, 856/2012 e 2596/2012 todos do Plenário desta Corte, é pela não necessidade de existência de débito ou vantagem indevida para se concluir pela ocorrência de fraude à licitação e, por conseguinte, pela sua punição com a declaração de inidoneidade.

9. Igualmente, refuta-se a hipótese levantada por algumas empresas quanto à prescrição dos atos aqui arguidos. Retomo a análise da Unidade instrutora, a fim de com ela me coadunar, informando que incidente de uniformização de jurisprudência, Acórdão 2.709/2008 – Plenário, deixou assente que as ações de reparação de danos ao erário são imprescritíveis e que, nos casos da aplicação de penas administrativas (multas, declaração de inidoneidade, inabilitação para ocupar cargo em comissão ou função de confiança, etc.), este Tribunal adota o prazo prescricional existente no Código Civil, arts. 205 e 2.028. Face a este entendimento, os fatos aqui tratados não prescreveram e o Tribunal possui ainda a prerrogativa de examiná-los e julgar sua legalidade, uma vez que o prazo prescricional foi interrompido por citação feita por este TCU em 30/08/2012.

10. Finalizando a análise da pertinência e da legalidade deste processo, refuta-se o argumento de violação do princípio constitucional do *non bis in idem*. Como bem levantou a Unidade Técnica, o processo no âmbito deste Tribunal é regido pelos arts. 70 e 71 da Constituição Federal e pela Lei 8.443/1992, e não se confunde com a ação penal ou com a Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, ratificando o Princípio da Independência das Instâncias. Confirma este posicionamento o Acórdão 3132/2006 – TCU – 2ª Câmara, em cujo Voto há a justificativa por este entendimento no Tribunal, inclusive respaldado por farta jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

11. No tocante à análise de mérito das questões suscitadas, acolho semanticamente a proposta elaborada pela Selog, porém, desejo trazer a este voto alguns itens importantes que, a meu ver, merecem destaque.

12. Mister faz-se ressaltar que as empresas Barigui Veículos Ltda. e CMP Rocha & Cia Ltda. não lograram êxito em provar a sua não participação no esquema fraudulento investigado, porém, tampouco aduzem a estes autos evidências cabais da sua participação. Sendo assim, o acolhimento parcial de suas justificativas e sua não apenação com a declaração de inidoneidade, levados à apreciação deste colegiado por meio deste voto, fundamentam-se na ausência de provas suficientes que configurassem o seu envolvimento no conluio, e não na declaração de não autoria do ato ilegal ou na inexistência deste.

13. Analise-se, então, o caso da empresa Reven Bus Revendedora de Ônibus Ltda. A empresa confirma a sua participação no certame, não alegando ter sido utilizado o seu nome de forma ilegal. Partindo deste pressuposto, há que se ressaltar que existem evidências bastantes para se concluir pelo

envolvimento ilegítimo da empresa no esquema de fraudes de licitações das empresas do grupo Domanski.

14. Os fatos que evidenciam a fraude são: silêncio frente à existência de dois convites simultâneos (20 e 21/2004) para eventos na mesma data e que foram vencidos por empresas do mesmo grupo; ausência de meios que identifiquem a forma de recebimento do convite ou do envio das propostas; propostas não datadas e assinaturas não identificadas; ausência de assinaturas na Ata de habilitação dos licitantes e na análise das propostas e julgamento; coincidência, entre a Reven Bus e as empresas do grupo Domanski, de datas e, por vezes, de hora de emissão de documentos para a habilitação no certame; ausência de questionamento, pela Reven Bus, de documentação inválida (Certidão Negativa de Débito adulterada e sem a data de vencimento) apresentada pela empresa vencedora do Convite 20/2004; proposta da empresa Reven Bus sem detalhamento do objeto de fornecimento para o Convite 20/2004, ao contrário da proposta da empresa vencedora, Curitiba Bus, única a detalhar o veículo a ser fornecido.

15. Face ao rol de evidências apresentado, recorre-se ao entendimento consignado no Acórdão 2596/2012 – Plenário, mormente no Voto do eminente Ministro-relator Augusto Sherman, de que vários indícios robustos e coincidentes são prova suficiente para a declaração de inidoneidade, de acordo com jurisprudência deste Tribunal e do Supremo Tribunal Federal. Outrossim, não seria razoável, ou mesmo provável, que as coincidências identificadas tivessem ocorrido numa licitação competitiva, o que aponta para a participação na fraude, motivando a aplicação da sanção de inidoneidade para licitar quando estiverem envolvidos recursos federais.

16. Igualmente, os fatos envolvendo a empresa AABA Comércio de Equipamentos Médicos Ltda., no que tange à sua participação no certame correspondente ao Convite 21/2004, corroboram para o desfecho com sua declaração de inidoneidade para licitar com a Administração Pública quando houverem envolvidos recursos federais.

17. De forma muito semelhante ao verificado com a empresa Reven Bus, a empresa AABA também confirma sua participação na licitação em comento e aduz aos autos argumentos meramente valorativos, sem o condão probatório necessário para elidir as imputações que lhe foram feitas.

18. De fato, as seguintes evidências permitem concluir pela participação da AABA no esquema de fraude a licitações: silêncio frente à existência de dois convites simultâneos (20 e 21/2004) para eventos na mesma data e que foram vencidos por empresas do mesmo grupo; ausência de meios que identifiquem a forma de recebimento do convite ou do envio das propostas; propostas não datadas e assinaturas não identificadas; ausência de assinaturas na Ata de habilitação dos licitantes e na análise das propostas e julgamento; coincidência, entre a AABA e as empresas do grupo Domanski, de datas e, por vezes, de hora de emissão de documentos para a habilitação no certame; ausência de questionamento, pela AABA, de documentação vencida (Certidão Negativa de Débito) apresentada pela empresa vencedora do Convite 21/2004, empresa Domanski Comércio, Instalação & Assistência Ltda.

19. Com a mesma fundamentação decisória utilizada para a empresa Reven Bus, a saber, as jurisprudências deste TCU e do Supremo Tribunal Federal, levo a este colegiado a proposta pela declaração de inidoneidade das empresas Reven Bus e AABA conforme dispositivo presente no art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno desta Casa, haja vista ter restado evidenciada a participação das referidas empresas nas fraudes a licitações para compra de veículos médicos investigadas pelo MPF, pela CGU, pela CPMI das Ambulâncias e por este Tribunal.

20. In fine, retomo e reforço, a discussão a respeito da extrapolação da declaração de inidoneidade de empresas aos seus sócios e administradores que, porventura, vierem a constituir novas empresas. Nesse sentido, transcrevo, como já fizera anteriormente, trecho do meu voto por ocasião da relatoria do TC 015.452/2011-5, que culminou no Acórdão 495/2013 – Plenário:

*18. Como se pode observar, a doutrina e a jurisprudência vem confirmando a aplicabilidade da teoria da desconsideração da personalidade jurídica no âmbito administrativo, em homenagem aos princípios da moralidade administrativa e da indisponibilidade dos interesses públicos tutelados,*

*quando a pessoa jurídica for o meio de realização de fraude, desde que assegurados o contraditório e a ampla defesa a todos os interessados.*

*19. No caso vertente, entendo que, decretada a inidoneidade das empresas do grupo Planam, a Administração poderá proibir a participação de empresas constituídas, após a apenação, com o mesmo objeto e que tenham em seu quadro societário qualquer dos responsáveis ouvidos nestes autos ou seus parentes, até o terceiro grau. Nesse caso, poderá ser desconsiderada a personalidade jurídica para estender os efeitos da sanção imposta pelo TCU a eventuais empresas fundadas com o intuito de ultrapassar a proibição de licitar com a Administração Pública dentro do prazo estabelecido no decisum, desde que adotadas as providências essenciais para tal.*

*20. Assim, considero que não se pode antecipar a aplicação de sanção a empresas inexistentes com base em previsões que podem não se concretizar, eis que a apenação não estaria motivada por prova documental do ilícito. Ademais, o prazo para o contraditório e para a ampla defesa só poderia ser aberto aos interessados diante de fato concreto.*

*21. Quanto à declaração de inidoneidade dos sócios, alinho-me às conclusões do Ministro Aroldo Cedraz no voto condutor do Acórdão 2.549/2008 – Plenário, cujo excerto transcrevi no item 17 supra, no sentido de que o art. 46 da Lei 8.443/92 menciona apenas o licitante, no caso em comento as empresas do grupo Planam.*

*22. Não obstante entender não ser apropriado lançar mão da teoria da desconsideração da personalidade jurídica para declarar a inidoneidade dos sócios e/ou administradores das empresas envolvidas no esquema de fraudes à licitação, ressalto que podem ser desenvolvidos mecanismos destinados a coibir a burla relacionada à declaração de inidoneidade de empresas, como o aperfeiçoamento do cadastro do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.*

*23. Essa medida deverá permitir o cruzamento de dados de sócios e/ou de administradores de empresas que tenham sido declaradas inidôneas e de empresas fundadas pelas mesmas pessoas, ou por parentes, até o terceiro grau, que demonstrem a intenção de participar de futuras licitações dentro do prazo vigente da sanção aplicada. Caso a sociedade empresária tenha sido fundada após a aplicação da sanção a que se refere o art. 46 da Lei 8.443/92 e dentro de seu período de vigência, a Administração contará com instrumento hábil à inibição da participação de sócios e/ou de administradores de empresas declaradas inidôneas, em processo administrativo específico, assegurado o contraditório e a ampla defesa a todos os interessados.*

21. Assim, em face do exposto, Voto porque este Tribunal adote o Acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 1986/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 013.774/2012-3.

2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Representação

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Aaba Comércio de Equipamentos Médicos Ltda. (80.392.566/0001-45); Antônio Bordin Neto (780.956.709-87); Barigui Veículos Ltda. (79.763.884/0007-81); CMP Rocha & Cia Ltda. - Me (01.715.670/0001-57); Ciro Frare (003.237.489-53); Cláudia Mara Portes Rocha (961.005.837-04); Dismael Ribas Caldas de Almeida (729.026.479-72); Divesa - Distribuidora Curitibana de Veículos Ltda. (76.567.874/0001-97); Emanuelli Ribas de Almeida (026.659.869-22); Mário José Tkatchuk (747.877.729-53); Phillippe Tkatchuk (114.137.439-00); Reven Bus Revendedora de Ônibus Ltda. (04.804.694/0001-70); Vânia Terezinha Zacarias Frare (338.624.949-34).

4. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde.

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).

8. Advogados constituídos nos autos: Neudi Fernandes (OAB/PR 25051); Rodrigo Muniz Santos (OAB/PR 22918); Osman de Santa Cruz (OAB/PR 4242); Neusa Maria Garanteski (OAB/PR 25668), e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação autuada por força do item 9.10 do Acórdão 1147/2011 - Plenário em que se apura a responsabilidade das empresas envolvidas nas fraudes às licitações verificadas na 'Operação Sanguessuga',

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Representação, com fundamento nos arts. 235 e 237, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. acolher as justificativas da empresa Divesa – Distribuidora Curitibana de Veículos Ltda. (CNPJ: 76.567.874/0001-97), e de seus respectivos sócios-administradores;

9.3. acolher parcialmente as justificativas das empresas CMP Rocha & Cia Ltda. (CNPJ: 01.715.670/0001-5) e Barigui Veículos Ltda. (CNPJ: 079.763.884/007-81), e de seus respectivos sócios-administradores;

9.4. declarar a inidoneidade, com fundamento no artigo 46 da Lei 8.443/1992, das empresas Reven Bus Revendedora de Ônibus Ltda. (CNPJ: 04.804.694/0001-70) e AABA Comércio de Equipamentos Médicos Ltda. (CNPJ: 80.392.566/0001-45), para participar de licitação que utilize recursos públicos federais por um período de cinco anos;

9.5. comunicar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre as declarações de inidoneidade do item 9.4;

9.6. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

9.6.1. adote as providências necessárias à efetivação do registro desta decisão no âmbito do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf);

9.6.2. desenvolva mecanismo, no âmbito do Sicaf, que permita o cruzamento de dados de sócios e/ou de administradores de empresas que tenham sido declaradas inidôneas e de empresas fundadas pelas mesmas pessoas, ou por parentes, até o terceiro grau, que demonstrem a intenção a participar de futuras licitações;

9.6.3. oriente todos os órgãos/entidades do Governo Federal, caso nova sociedade empresária tenha sido constituída com o mesmo objeto e por qualquer um dos sócios e/ou administradores de empresas declaradas inidôneas, após a aplicação dessa sanção e no prazo de sua vigência, nos termos do o art. 46 da Lei 8.443/92, a adotar as providências necessárias à inibição de sua participação em licitações, em processo administrativo específico, assegurado o contraditório e a ampla defesa a todos os interessados;

9.7. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados para ciência.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1986-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 015.246/2012-4
Natureza: Representação
Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde
Responsáveis: Biomédica - Esteves & Anjos Ltda. Epp (02.704.301/0001-21); Carlos Magno Manhone (588.361.877-49); Catarina Victorino (437.017.951-34); Delta Veículos Especiais Ltda. (05.373.696/0001-15); Eduardo Rodrigues Alves (690.136.241-20); José Gilberto Manhone (393.814.207-34); José Thomaz de Oliveira Neto (325.508.399-00); João Carlos Santos da Silva (483.254.147-15); Marco André Esteves dos Anjos (751.604.207-20); Medpress Medicamentos e Serviços Ltda. (01.796.217/0001-12); Nv Rio Comércio e Serviços Ltda. (00.734.576/0001-82); Politec 520 Produtos e Serviços Médicos Ltda. - Me (01.076.922/0001-45); Renata Cortese de Oliveira (513.164.559-04); Robson Rodrigues Alves (326.895.511-87); Rui Eduardo Sano Laurindo (931.725.241-91); Sinal Verde Turismo Ltda. (00.213.001/0001-14); Sinomar Martins Camargo (072.506.901-59); Torino Comercial de Veículos Ltda. (02.416.362/0001-93)
Advogados constituídos nos autos: Daniele Izaura S. Cavallari Rezende (OAB/MT 6.057); André Francisco Siqueira (OAB/RJ: 116.808); Douglas Ramos Alves Costa (OAB/RJ 143.910); Rui Eduardo Sano Laurindo (OAB/MT 10.128) e outros.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO AUTUADA POR FORÇA DO ITEM 9.10 DO ACÓRDÃO 1147/2011 - PLENÁRIO. APURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE DAS EMPRESAS ENVOLVIDAS NAS FRAUDES ÀS LICITAÇÕES VERIFICADAS NA ‘OPERAÇÃO SANGUESSUGA’. OITIVA DOS RESPONSÁVEIS. REVELIA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA AOS ÓRGÃOS INTERESSADOS.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de apartado autuado por força do disposto no item 9.10 do Acórdão 1.147/2011 – Plenário (TC 018.701/2004-9), com vistas à apuração da responsabilidade das empresas envolvidas nas fraudes às licitações verificadas na ‘Operação Sanguessuga’ e nas fiscalizações deste Tribunal e da Controladoria Geral da União (CGU), para os fins consignados nos arts. 8º e 46 da Lei 8.443/92.

Levantamento da CGU evidenciou número expressivo de empresas envolvidas no esquema de fraudes às licitações para a compra de veículos hospitalares. Decidiu-se, conforme proposta contida na instrução à peça 56, por separar, para fins de responsabilização, as empresas segundo o grupo econômico a que pertencessem, grupos estes identificados por sócios e/ou administradores comuns. Em síntese, obtiveram-se os seguintes grupos: Planam (família Trevisan-Vedoin) – TC 015.452/2011-5; empresas de Ronildo Pereira de Medeiros – TC 012.132/2012-8; Lealmaq – TC 012.747/2012-2; e Domanski – TC 012.911/2012-7.

Igualmente, apartaram-se processos para tratar dos grupos de empresas que supostamente davam cobertura às licitações fraudulentas via participação fictícia com o objetivo de compor número mínimo de participantes. Nestes autos em específico, são analisadas as participações de empresas nos esquemas envolvendo o grupo Planam (família Trevisan-Vedoin).

As empresas que se encontram nesta situação são as seguintes: Biomédica - Esteves & Anjos Ltda. (CNPJ 02.704.301/0001-21); Delta Veículos Especiais Ltda. (CNPJ: 05.373.696/0001-15); NV Rio Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ: 00.734.576/0001- 82); Politec 520 Produtos e Serviços Médicos Ltda. (CNPJ: 01.076.922/0001-45); Sinal Verde Turismo Ltda. (CNPJ: 00.213.001/0001-14); Torino Comercial de Veículos Ltda. (CNPJ: 02.416.362/0001-93); Medpress Medicamentos e Serviços

Ltda. (CNPJ: 01.796.217/0001-12). Foram realizadas as oitivas das empresas indicadas, bem como dos seus sócios-administradores.

Identificadas as respostas às comunicações proferidas, transcrevo, com meros ajustes formais, a análise dos argumentos apresentados feita pela Unidade Técnica:

"*A empresa Delta e o respectivo sócio, após o decurso do prazo regimental, não apresentaram justificativas em resposta aos Ofícios de Comunicação, fazendo-se operar contra eles os efeitos da revelia, dando-se prosseguimento ao processo, com base no material probatório existente nos autos, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

*A empresa Biomédica - Esteves & Anjos Ltda. EPP e seu sócio-administrador, Marco André Esteves dos Anjos, apresentaram as justificativas de peças 109-112.*

*Argumentação*

*6.1. Informam que não têm conhecimento dos fatos narrados no oficio de comunicação e, ainda, que não participaram de licitação pública para compra de unidade móvel de saúde no Estado de Alagoas, em especial no Município de Maribondo, para dar cobertura a outras empresas em processo licitatório e, também, que os documentos constantes da peça 9 (TC 020.446/2009-2), são falsos.*

*6.2. Lembram que o representante da empresa Esteves & Anjos já responde a outros processos pelos mesmos fatos e fundamentos desses autos e, por conta disso, vem produzindo provas para comprovar o seu não envolvimento no esquema fraudulento perpetrado pela família Vedoin, informando que uma das provas já elaboradas foi a Perícia Grafotécnica realizada nos documentos que instruíram o processo 2009.51.05.000809-3, que tramita na 1ª Vara Federal de Nova Friburgo/RJ, onde restou demonstrado que os documentos, assim como as assinaturas apostas naqueles documentos, eram falsas, como se verifica na cópia da perícia (peça 110, p. 5-50; peça 111, p. 1-18).*

*6.3. Em razão do laudo pericial, o Ministério Público Federal (MPF), autor da ação, opinou pela não condenação do réu (peça 112, p. 18-20).*

*6.4. Em face do exposto, o representante da empresa, Marco André Esteves dos Anjos, impugna os "documentos de fls. 400-407 do volume 9" (peça 9, p. 1-8, TC 020.446/2009-2), eis que não foram produzidos por nenhum representante da sua empresa e impugna, ainda, as assinaturas apostas nos referidos documentos, em especial a assinatura da "ata de fls. 408" (peça 9, p. 9, TC 020.446/2009-2).*

*6.5. Chama, ainda, a atenção para o parecer do procurador da república (peça 112, p.1), onde se diz:*

*Aliás, tal farsa toma-se ainda mais evidente em vista da perícia grafotécnica realizada neste processo, segundo a qual o orçamento apresentado em nome da empresa Esteves & Anjos Ltda. nem mesmo contém assinatura produzida pelo representante de tal pessoa jurídica (fl. 3009), restando claro que o documento também se originou do grupo da família Vedoin (fl. 3019).*

*Análise*

*6.6. As irregularidades imputadas à empresa Biomédica - Esteves & Anjos Ltda. EPP e a seu sócio-administrador decorreram de participação fictícia em processo licitatório com o objetivo de compor número mínimo de participantes e dar cobertura para empresas do Grupo Planam, caracterizando simulação e fraude à licitação pública.*

*6.7. Em sua defesa, os responsáveis apresentaram o laudo grafotécnico de peças 110 e 111, p. 1-44, realizado a pedido do MPF nos autos de ação de improbidade administrativa (Processo 0000809-91.2009.4.02.5105 - 2009.51.05.000809-3) praticada nas etapas de execução e análise das contas do Convênio 2784/2002 (Siafi 471679), firmado entre a União e a Fundação Médico Social Rural de Trajano de Morais, mantenedora do Hospital Francisco Limongi (peça 111, p. 45), no qual se conclui que a assinatura aposta em documento denominado "proposta para fornecimento de unidade móvel de saúde do tipo veículo" é falsa.*

*6.8. Na referida "proposta", verifica-se "a impressão de fac-similar de carimbo com formato retangular, exibindo em seu sítio interior os dados '02704 301/0001-21; Esteves & Anjos Ltda-ME;*

*Rua Ferreira Borges - Quadra 14 Lote 22 - Jardim Catarina; CEP 24740-000; São Gonçalo/ RJ'. Acrescenta-se que consta também, no referido carimbo, a falsa assinatura, supostamente representando a empresa supradita (peça 110, p. 7). Às p. 8-9 da peça 110 se encontram as propostas cujas assinaturas foram analisadas e à p. 10 a imagem ampliada da falsa assinatura. A assinatura original do Sr. Marco André Esteves dos Anjos foi colecionada na forma dos documentos de peça 110, p. 12-15.*

*6.9. Constatou também o perito do Juízo que constava daqueles autos cópias de documentos emitidos em nome da empresa Adilvan Comércio e Distribuição Ltda., e Esteves & Anjos Ltda. ME, endereçados a Prefeitura Municipal de Jangada/MT, exibindo, respectivamente, no sítio inferior, a impressão mecanográfica correspondente a "Nome do arquivo: Jangada Adilvan (equip) D.doc Criado por PLANAN PLANEJAMENTO E ACESS..." e "Nome do arquivo: Jangada - Esteves e Anjos (van) D.doc Criado por PLANAN PLANEJAMENTO E ACESS...". Inferiu, então, que ambos os documentos foram produzidos pela empresa Planam.*

*6.10. O MPF se manifestou no sentido de que não há prova de que a empresa Esteves & Anjos Ltda. tenha efetivamente prestado "cobertura" de modo a dissimular o direcionamento da contratação. Apontou, para tanto, a fraude no orçamento produzido em nome da empresa e a falta de elemento que demonstrasse que tivesse sido consentida a utilização da razão social de tal pessoa jurídica na contratação (peça 112, p. 18-19).*

*6.11. Afigura-se no processo em análise documentos similares à referida "proposta" analisada no laudo grafotécnico, em cujos carimbos e/ou assinaturas verificam-se os mesmos padrões contestados no referido laudo apresentado pelos responsáveis, conforme a seguir:*

*a) proposta (peça 20, p. 152) e ata (peça 20, p.176), constante em excerto do TC 020.446/2009-2 (Convênio 1153/2003, Siafi 494586, Prefeitura Municipal de Marimbondo/AL);*

*b) proposta (peça 133, extraída da peça 5, p. 23, do TC 021.460/2009-6), Convênio 144/2003, Siafi 496519, Prefeitura Municipal de Ferreira Gomes/AP; e*

*c) recibo de edital (peça 34, p. 60), proposta (peça 35, p. 23-24) relativa a excerto do TC 021.508/2009-1 (Convênio 3521/2002, Siafi 471435, Prefeitura Municipal de Nobres/MT).*

*6.12. Assim, em face do minucioso trabalho apresentado pela defesa, da comprovação de falsificação grosseira da assinatura do representante da firma Esteves & Anjos nas propostas de preço apresentadas em supostas licitações e da similitude dos casos verificados nestes autos, acatam-se os elementos apresentados pela empresa Biomédica - Esteves & Anjos Ltda. EPP e pelo seu sócio-administrador, Marco André Esteves dos Anjos, em resposta ao chamamento deste Tribunal.*

*7. Justificativas apresentadas pela empresa Politec 520 Produtos e Serviços Médicos Ltda. ME (Ofício 2404/2012-TCU/SECEX-4, de 24/8/2012), as quais se aproveitam também em favor de seu sócio-administrador, Carlos Magno Manhone (peça 113).*

*Argumentos*

*7.1. Os justificantes tiveram de se deslocar até o estado de Mato Grosso para, no juízo originário (processo n.° 2006.36.00.005752-9 - 2ª Vara Federal - Operação Sanguessuga), demonstrar que o seu nome foi utilizado indevidamente, fazendo com que a empresa fosse excluída do polo passivo e sua conta desbloqueada, conforme a documentação que anexam (peça 114, p.74-75).*

*7.2. Apresentam as alterações contratuais pelas quais passou a empresa Politec 520 para demonstrar que não se alterou em substância a sua finalidade e que a empresa somente teve em sua composição membros da própria família Manhone, nunca tendo, além disso, saído do estado do Rio de Janeiro e/ou constituído filial em qualquer outro município do Brasil.*

*7.3. As três últimas alterações do endereço da sede foram na cidade de Rio Bonito/RJ e seus sócios nunca constituíram endereços residenciais fora do Rio de Janeiro. Todos eles sempre moraram no Município de Itaguaí, tudo conforme consta nos documentos anexos.*

*7.4. A Politec foi usada por terceiros, mediante utilização de documentos falsos, para participar de licitações em outros Estados do Brasil, como foi o caso de uma licitação para venda de UTIs móveis ao município de Limeira do Oeste/MG, na qual se forjou carta resposta, que apresenta timbre*

*com o nome "POLITEC COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA.", indicando como sede da empresa um endereço fictício, na Rua José Serafim Custódio, 93, Jardim Imperial, Itaboraí/RJ, onde a empresa nunca esteve sediada. Verificou-se, posteriormente, que não há qualquer empresa constituída no endereço informado na carta resposta, a qual foi assinada por uma pessoa que os sócios da verdadeira Politec 520 desconhecem.*

*7.5. Argumentam, ainda, que o objeto da fraude, venda de ambulâncias, não é contemplada no objeto social da verdadeira Politec 520, o que impediria, inclusive, a verdadeira Politec 520 de se habilitar em licitações com esta destinação, segundo ensinamentos colacionados de Marçal Justen Filho.*

*7.6. A verdadeira empresa se chama "Politec 520 Produtos e Serviços Médicos LTDA —ME", enquanto a falsificação usa o nome de "Politec Comércio e Serviços Ltda.", tendo ainda sido utilizado, sem autorização e indevidamente, o número de inscrição da justificante junto ao Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ), razão pela qual se torna ilegítima a participação da empresa no polo passivo da ação.*

*7.7. Alegam que a União não aponta a Politec como vencedora de qualquer licitação, nem estabelece liame de sua conduta que tenha importado em efetivo prejuízo. Mencionam caso de licitação em Campo Novo de Rondônia/RO, para afirmar que a verdadeira Politec não participou de tal licitação, indagando, contudo, se, caso participasse, qual infração cometeria pelo simples ato de participar (habilitar-se).*

*7.8. Disponibilizam-se à quebra do sigilo bancário, fiscal e telefônico, tanto da pessoa jurídica, como da física que compõe o quadro societário, para que assim não reste qualquer dúvida quanto a sua conduta.*

*7.9. Pede, ao final, que seja excluída a Politec 520 Produtos e Serviços Médicos Ltda. do polo passivo da demanda, determinado o arquivamento deste feito administrativo, requerendo, ainda, de forma genérica, a produção de todos os meios de prova admitidos em direito.*

*Análise*

*7.10. Em novembro/2009, a Procuradoria da República em Mato Grosso manifestou-se em pedido de levantamento de sequestro de numerário que recaiu sobre a conta-corrente de titularidade da empresa Politec 520 Produtos e Serviços Médicos Ltda. e opinou pelo deferimento do pedido, o que foi acatado pelo Juízo da 2ª Vara da Seção Judiciária do Estado de Mato Grosso da Justiça Federal com base nas mesmas justificativas ora analisadas (peça 114, p.72-73).*

*7.11. Menciona-se que os documentos em nome da empresa "Politec e Serviços Ltda." são falsos, não só por representar incorretamente o endereço e a razão social da pessoa jurídica, mas também pelo fato de a pessoa que assina estes papéis jamais ter representado a empresa em questão, e esclarece-se que o fato do número do CNPJ pertencer à empresa real e legalmente constituída teria gerado a constrição indevida. Mencionou-se, ainda, que os representantes da pessoa jurídica em questão não foram incluídos no polo passivo das ações penais até então ajuizadas pelo MPF, em decorrência das fraudes descobertas.*

*7.12. No processo em análise encontram-se documentos com as mesmas características das fraudes reveladas nas argumentações supra, evidenciadas no endereço que se faz constar nos convites e no carimbo da empresa, no nome do representante da empresa, na assinatura ilegível, e no próprio nome da empresa, conforme se expõe a seguir:*

*a) no TC 020.819/2009-7, Convênio 4056/2001 (Siafi 433841), firmado com a Prefeitura Municipal de Terra Nova do Norte/MT, verifica-se proposta em nome de Politec Produtos e Serviços Ltda., com endereço à Av. Washington Luiz - 1086 – Gradim – São Gonçalo/RJ (peça 52, p. 53); consta no relatório do Denasus (peça 52, p. 8) que o certificado de regularidade do FGTS – CRF, emitido em nome da Politec 520 também é falso; o contrato social da empresa Politec – Produtos e Serviços à peça 52, p. 49, de 15/9/1997, registra como sócios da empresa José Carlos da Silva e Antônia Maria Gonçalves;*

*b) no TC 021.753/2009-8 (peça 32), Convênio 3578/2001 (Siafi 434966), Prefeitura Municipal de Lucas do Rio Verde/MT, o Convite foi encaminhado para Politec Produtos e Serviços Ltda., com endereço à Rua José Serafim Custódio 93, B. Jd. Imperial, Itaboraí/RJ (peça 32, p. 119-121); no carimbo de recebimento, consta Av. Washington Luiz-1086, Gradim, São Gonçalo/RJ, endereço também constante da proposta da empresa (peça 32, p. 122); e*

*c) no TC 021.773/2009-0, Convênio 3643/2001 (Siafi 434930), Prefeitura Municipal de Guarantã do Norte/MT (peça 37), verifica-se que o convite à empresa Esteves & Anjos Ltda Me (peça 37, p. 67 e 76) é endereçado para o mesmo destino dos convites encaminhados à Politec: Rua José Serafim Custódio 93, Itaborai – RJ, conforme recibo de convite e proposta de peça 37, p. 199; nesse processo, o Denasus assinalou que, embora a proposta da empresa Politec não informasse o valor do equipamento licitado, verificou-se que o mapa de apuração apontara o referido valor (peça 37, p. 36).*

*7.13. Assim, considerando que os elementos encaminhados comprovam o nome da empresa (Politec 520 Produtos e Serviços Médicos Ltda. ME), o seu endereço e respectivos sócios, e que, confrontados com os documentos constantes nos autos, demonstram a extensão das fraudes praticadas, conclui-se pela pertinência da argumentação e demais provas apresentadas pela referida empresa e seu sócio administrador, Sr. Carlos Magno Manhone, por meio de seu representante, motivo pelo qual acatam-se as justificativas apresentadas.*

*8. Sinal Verde Turismo Ltda. e seus sócios-administradores, Catarina Victorino e Rui Eduardo Sano Laurindo, explanaram, em síntese, os argumentos a seguir (peça 117).*

*Argumentos*

*8.1. Alegam que a empresa Sinal Verde teve os seus dados utilizados de forma fraudulenta nos processos licitatórios apontados no IPL 160/2006 (2006.36.0.005232-4 - Pontes e Lacerda), IPL 162/2006 (2006.36.00.005240-0 -Reserva do Cabacal), IPL 163/2006 (2006.36.00.005241-3 - Rio Branco) e IPL 253/2005 (2005.36.00.000311-9 - Ribeirãozinho) pelo Grupo Planam.*

*8.2. Adicionam que, nos apontados processos licitatórios em que, supostamente, houve a participação da empresa, há carência de documentos essenciais para a sua habilitação, não há qualquer procuração idônea outorgada pela empresa ou identificação do outorgante das procurações, as assinaturas fogem em muito à dos sócios proprietários e procurador, bem como os carimbos utilizados são falsificações grosseiras dos utilizados pela empresa.*

*8.3. Complementam que outro ponto que merece destaque é o fato de a empresa Sinal Verde Turismo nunca ter comercializado veículos, trata-se de empresa do ramo de aluguel de automóveis, desde a sua origem, conforme se extrai dos contratos sociais, bem como do seu CNAE junto à Receita Federal.*

*8.4. A empresa foi citada no depoimento do Sr. Luiz Antonio Trevisan Vedoin nos autos do processo 2006.36.00.007594-5, o qual é fantasioso, começando pela afirmação de que a empresa é concessionária de veículos, não há qualquer veracidade nas afirmações dele.*

*8.5. Lembram que, nas palavras do próprio MPF, petição de 12/9/2008, embora tenham recaído fortes suspeitas de que a empresa Sinal Verde Turismo Ltda. tivesse participado de forma fraudulenta em licitações de quatro municípios, até o presente momento não houve o indiciamento e muito menos denúncia em face dos representantes desta empresa, opinando pela cessação das constrições judiciais contra a empresa.*

*8.6. Aduzem ainda que, até aquela data, a empresa e seus sócios não haviam sido indiciados por suposto envolvimento no esquema justamente por não existir qualquer indicio de autoria e materialidade de qualquer delito cometido. Salienta-se que os dados da empresa foram utilizadas de forma indevida, criminosa e não autorizada.*

*Análise*

*8.7. Consta nos autos que a empresa Sinal Verde Turismo teve diversos imóveis e veículos de sua frota sequestrados, além de valores constantes em diversas contas-corrente bloqueados, em*

*decorrência de suposto envolvimento nos crimes investigados pela denominada "Operação Sanguessuga".*

*8.8. Contudo, o Juízo da 2ª Vara da Justiça Federal em Mato Grosso acolheu a manifestação da Procuradoria da República e determinou o levantamento do sequestro dos bens em setembro de 2008, considerando que as dúvidas acerca da participação da empresa em esquema de fraude em licitação, ocorrida em quatro municípios, até aquela data não tinham sido confirmadas, não havendo indícios suficientes para indiciamento ou propositura de ação penal adequada (peça 117, p. 13-14).*

*8.9. A sociedade foi criada tendo por objeto a prestação de serviços como agência de turismo, vendas de passagens e excursões, locação de bens móveis e transporte rodoviário de passageiros e serviços especializados de escolta e guincho (peça 117, p. 21). Em 2004, foi excluído do ramo de negócios da sociedade a prestação de serviços como agenda de turismo, venda de passagens e excursões, e acrescido o ramo de fretamento de ônibus para turismo (p. 25). Em julho de 2001 (peça 117, p. 23), a sede e foro da sociedade foi transferida da Rua 01, s/n, Jardim das Vivendas, em Cuiabá/MT para a Av. Governador Ponce de Arruda, 820, bairro Aeroporto, em Várzea Grande/MT.*

*8.10 À peça 27, p. 31 (TC 020.987/2009-2), relativo a excerto de processo de tomada de contas especial instaurada em razão de irregularidades na execução do Convênio 2158/2000 (Siafi 407763) pela Prefeitura Municipal de Pontes e Laceda/MT, constam recibo de entrega de convite à p. 61 e proposta à p. 69, com a data de 29/1/2001. Os referidos documentos são assinados por meio de rubrica ilegível e têm como endereço da empresa a Rua Barão de Melgaço, 222, Cuiabá/MT, o qual consta também do carimbo nele aposto. A empresa Sinal Verde não apresentou documentos para habilitação no suposto certame (Convite 5/2001).*

*8.11. Comparando-se os elementos apresentados pelo responsável com os dados constantes desse processo, conclui-se que, exceto pelo CNPJ, não há registros que comprovem que os documentos relativos à empresa Sinal Verde Turismo Ltda., constantes nos autos, sejam idôneos.*

*8.12. Dessa forma, acatam-se os argumentos apresentados pela empresa.*

*9. Torino Comercial de Veículos Ltda. e sua sócia-administradora, Sra. Renata Cortese de Oliveira (peça 104-107):*

*9.1. Em resposta à oitiva, apresentam-se justificativas e documentos para comprovar que não houve a participação fictícia em processo licitatório dos requerentes. Citam, de início, relatos da instrução de peça 55, p. 13, com imputações à empresa Torino, que se fundamentam nas apurações do Ministério Público Federal (peça 4, p. 140-142), relatório da CPMI (peça 13) e depoimento de Darci Vedoin (peça 8, p. 6), e que apontam para a participação consciente do então responsável pela empresa nas licitações, para dar cobertura às empresas do Grupo Planam, beneficiando-se pela venda de automóveis para o referido Grupo.*

*Argumentos - Da prescrição (peça 104, p. 4-28)*

*9.1.1. Preliminarmente, alegam a prescrição dos atos imputados à empresa e seus sócios, e ponderam que o instituto da prescrição repercute em todas as matérias jurídicas, inclusive quando se fala de interesse da Fazenda Pública, e que as ações que a Fazenda pode promover, e as ações que podem lhe ser promovidas, contam sempre com prazos prescricionais. Salientam que há várias posições, sobretudo nos quadros do Ministério Público, entendendo que tais pedidos são imprescritíveis, com base em interpretação literal da Constituição Federal, art. 37, § 5°.*

*9.1.2. Apresentam entendimentos doutrinários de que a prescrição não fulmina nem o direito, nem o exercício de uma ação, posto que pode haver ações de direitos prescritos, que embora "inválidas", são possíveis.*

*9.1.3. Contudo, mencionam que o Código Civil Brasileiro (Lei 10.406, de 10/1/2002) vem ao encontro da melhor doutrina, que reconhece na prescrição a perda à pretensão valida do exercício judicial de um direito pelo decurso do prazo fixado em lei.*

*9.1.4. Definem, então, que pretensão constitui-se no poder de exigir de outrem, coercitivamente, o cumprimento de um dever jurídico. Em outras palavras, pode-se dizer que pretensão é a possibilidade conferida ao credor de exigir do devedor o cumprimento da prestação.*

*9.1.5. Buscam na doutrina de Carvalho Mendonça, Antônio Luiz da Câmara Leal, Pontes de Miranda, Maria Helena Diniz e Planiol os fundamentos jurídicos da prescrição. Ao final, mencionam que a prescrição tem inegável e especial efeito pacificador, que o seu fundamento maior é a necessidade e a ordem social, que a existência de prazos imprescritíveis é temerária, na medida em que traz ínsita a insegurança jurídica. Razões pelas quais o exercício de um direito não pode ficar pendente indefinidamente, devendo ser exercido pelo titular dentro de determinado prazo, sob pena de o titular perder a prerrogativa de exigir uma pretensão válida de seu direito.*

*9.1.6. Passam então a tratar da eventual possibilidade da imprescritibilidade de ações. Com base em Pontes de Miranda se extrai que são imprescritíveis apenas as pretensões declaratórias. Realça que Sílvio Venosa não arrola interesse reparatório da Fazenda Pública como imprescritível, ou mesmo questões de fundo reparatório. Agnelo Amorim Filho menciona que estão sujeitas à prescrição todas as ações condenatórias e somente elas.*

*9.1.7. Entendem que qualquer pessoa pode ter a condição de prescribente, citando Washington de Barros Monteiro, para quem a prescrição também atinge as pessoas jurídicas de direito público, e Hely Lopes Meirelles, do qual se extrai que a prescrição das ações da Fazenda Pública contra o particular é comum na lei civil ou comercial, conforme a natureza do ato ou contrato a ser ajuizado.*

*9.1.8. Passam, então, a tratar da prescritibilidade das ações civis públicas ressarcitórias do erário no prazo de cinco anos, afirmando que repugna aos princípios informadores do nosso sistema a prescrição indefinida e que a Constituição Federal é norma (segundo Konrad Hesse), e, como tal, não pode divorciar o "ser" do "dever ser", o mundo real do mundo normativo, e, por conseguinte, estatuir a imprescritibilidade destas ações. Assim, como a Constituição não poderia contrariar a realidade, nem ferir as leis culturais, sociais e a formação histórica de um povo, não poderia desrespeitar a realidade histórica jurídica de que as ações condenatórias são imprescritíveis. Partem também de Canotilho, para afirmar que o enunciado linguístico da norma constitucional sempre deve estar ligado à realidade fática.*

*9.1.9. Argumentam que o artigo 37, § 5° da Constituição Federal ressalvou as ações de ressarcimento, sem, contudo, pretender ou conseguir consagrar a regra da imprescritibilidade, dado que apenas as ações declaratórias são imprescritíveis, nunca as ações condenatórias. E, no caso de uma ação para ressarcimento ao erário, tem-se, inegavelmente, um pleito condenatório; logo, prescritível. O próprio constituinte teria dito ser prescritível a ação de reparação de danos causados ao erário, cabendo ao legislador infraconstitucional dispor a respeito tão somente quanto aos prazos. Nesse sentido, apresenta decisões do Tribunal de Justiça de Minas Gerais e do Superior Tribunal de Justiça (STJ).*

*9.1.10. Acrescentam que a analogia para determinação do prazo prescricional, na hipótese, deveria ainda ser estabelecida com o direito administrativo, que sempre teve por regra, ainda quando não expressamente positivada, o prazo de prescrição máximo de cinco anos, tanto em favor da Administração como contra ela, a exemplo dos prazos previstos no Código Tributário Nacional, Lei 8.884/1994 (Lei do Cade), Decreto 20.910/1932, Lei 8.112/1990, Lei .8.429/1992 e Lei 6.838/1980.*

*9.1.11. Destacam o prazo de prescrição de cinco anos da ação popular (Lei 4.717, de 29/6/1965) e mencionam que a ação civil pública com o objetivo de ressarcimento ao erário tem o mesmo condão, por abordar atos de moralidade administrativa e terem similitude de objeto.*

*9.1.12. Aduzem que, em face de um tratamento isonômico e do princípio constitucionalizado da igualdade, o que vale para a Fazenda também deveria valer contra ela. Nesse sentido, citam a Lei 9.494, de 10/9/1997, com a redação dada pela Medida Provisória 2180-35, de 24/9/2001, acerca dos prazos para se pleitear indenização por danos causados por agentes de pessoas jurídicas de direito público e de pessoas jurídicas de direito privado prestadoras de serviços públicos.*

*9.1.13. Reiteram que, em regra, as ações contra o Poder Público, bem como aquelas que são promovidas em seu favor prescrevem num prazo de cinco anos, sendo assim, a melhor exegese do texto constitucional, consentânea com a tradição jurídica brasileira, seria considerar as ações indenizatórias de danos causados ao erário prescritíveis nesse prazo. Assim, a presente ação*

*demonstrar-se-ia atingida pelo instituto da prescrição, eis que os fatos ocorreram nos idos dos anos de 2000 e 2001.*

*Análise*

*9.1.14. As alegações acerca da prescrição dos atos em comento remetem-se a várias legislações, inclusive a da Improbidade Administrativa. Ocorre que a oitiva dos responsáveis baseou-se na Lei 8.443/1992 (Lei Orgânica do TCU) e não na Lei 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Ademais, não se busca neste processo o exame da responsabilidade do defendente sob a ótica da improbidade administrativa ou sobre outra ótica, quer tributária, quer concorrencial. Isto porque, em sede de Tomada de Contas Especial, a atuação do Tribunal de Contas da União restringe-se ao julgamento das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário. O chamamento ao processo da empresa e de sua sócia não se deram pela gestão de recursos públicos, mas como terceiro que, como contratante ou parte interessada na prática do mesmo ato, de qualquer modo haja concorrido para o cometimento do dano apurado (art. 16, § 2º, b, da Lei Orgânica).*

*9.1.15. Ademais, afasta-se a arguição de prescrição do débito, ante o entendimento do Supremo Tribunal Federal no MS-2610/DF, que deu interpretação acerca da imprescritibilidade das ações de ressarcimento em favor do erário, no caso de prática de atos irregulares, com base no art. 37, § 5º, da Constituição Federal.*

*9.1.16. Importa lembrar que, no âmbito deste Tribunal, nos autos do TC 005.378/2000-2, foi suscitado incidente de uniformização de jurisprudência que culminou no Acórdão 2.709/2008-TCU-Plenário, proferido na sessão de 26/11/2008, quando se decidiu deixar assente que o art. 37 da Constituição Federal conduz ao entendimento de que as ações de ressarcimento movidas pelo Estado contra os agentes causadores de danos ao erário são imprescritíveis, ressalvando-se a possibilidade de dispensa de instauração de tomada de contas especial prevista no § 4º do art. 5º da IN - TCU 56/2007 (dispositivo mantido no art. 6º, II, da IN – TCU 71/2012).*

*9.1.17. Nessa mesma assentada, corroborando entendimento já firmado em outros julgados (por exemplo, Acórdão 1727/2003-TCU-1ª Câmara, Acórdão 1926/2005-TCU-2ª Câmara, Acórdão 173/2008-TCU- 1ª Câmara e Acórdão 92/2011-TCU-Plenário), asseverou-se que este Tribunal tem adotado como prazo prescricional para aplicação de pena administrativa prevista em lei, aplicada a sua atuação (multas, declaração de inidoneidade, inabilitação para ocupar cargo ou função pública e outras), aquele disposto no Código Civil, ou seja, o prazo geral de prescrição.*

*9.1.18. Esse prazo era de vinte anos no Código Civil (CC) anterior e passou para dez anos (art. 205), contados da ocorrência dos ilícitos, a partir da entrada em vigor do novo Código (11/1/2003). Definiu-se, ainda, uma regra de transição para esses prazos, no seguinte sentido: "Art. 2.028. Serão os da lei anterior os prazos, quando reduzidos por este Código, e se, na data de sua entrada em vigor, já houver transcorrido mais da metade do tempo estabelecido na lei revogada".*

*9.1.19. Os prazos a serem aplicados para fins de prescrição dos ilícitos discutidos na Operação Sanguessuga, para fins de aplicação de penalidade, devem reger-se pelo prazo geral de prescrição (vinte ou dez anos). Devendo, ainda, ser aplicada a regra de transição para os atos praticados antes de 11/1/2003.*

*9.1.20. Assim, pelo mencionado artigo do novel Código Civil, para os casos de ilícitos, em que ocorreu diminuição de prazo prescricional (de vinte para dez anos), se na data em que entrou em vigor esse novo código (11/1/2003) já houver transcorrido mais de dez anos (metade de vinte anos), fica valendo o prazo de vinte anos a contar do fato gerador. Senão, vale o prazo de dez anos (estipulado no novo CC) a contar a partir de 11/1/2003 (e não do fato gerador), conforme jurisprudência do STJ (a exemplo do REsp 848.161, 4ª T., Rel. Min. Jorge Scartezzini, j. 5/12/2006, DJ 5/2/2007).*

*9.1.21. Para os atos praticados já na vigência do novo Código, aplica-se o prazo geral de prescrição de dez anos, contados da ocorrência do ilícito. Assim, não há que se falar em prescrição da punição objetivada por meio deste processo.*

*9.1.22. Dessa forma, para o caso em análise, considerando que não havia decorrido mais de dez anos dos fatos narrados, dado que as licitações que embasaram as oitivas ocorreram em 2002 (propostas de 6/2/2002, peça 51, p. 54; de 5/2/2002, peça 52, p. 88; de 22/1/2002, peça 32, p. 81), conclui-se que o prazo para a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal para os atos praticados antes de 11/1/2003, encerrar-se-iam em 11/1/2013, caso não houvesse interrupção. Visto que os responsáveis foram citados em 29/8/2012 (peça 85-86), o prazo prescricional foi interrompido.*

*9.1.23. Dessa forma, as manifestações sobre prescrição não podem ser acolhidas.*

*9.2. Argumentos – Dos fatos (peça 104, p. 28-36)*

*9.2.1. Informa-se que a empresa Torino Comercial de Veículos Ltda. firmou contrato com a Iveco Fiat-Brasil Ltda. em 12/5/1998, passando a ser o único concessionário autorizado da marca no Estado de Mato Grosso, segundo declaração assinada pela Iveco, a qual mencionam anexar aos autos, e certidão emitida pela Junta Comercial do Estado de Mato Grosso, onde se arquivou, em 18/2/2009, declaração de exclusividade (peça 107, p. 37).*

*9.2.2. Como prova de que a empresa é idônea, cumpre com suas obrigações legais e se encontra em plena ascensão, ressaltam o fato de que duas filiais foram criadas, em 2007 (Rondonópolis/MT) e 2011 (Sinop/MT), o que contraria a afirmação de que teria sido criada apenas para dar suporte às imputações criminosas do Grupo Planam.*

*9.2.3. Quanto à participação da empresa Torino em licitações fraudulentas e que tivessem como fundamento acobertar as empresas do Grupo Planam, a teor dos processos 020.811/2009-9, 020.819/2009-7, 021.753/2009-8 e 021.763/2009-4, afirma-se que não há provas robustas dessas imputações, ponderando que as supostas irregularidades apontadas pela instrução não foram praticadas pelos requeridos, que nem participaram de certame, e que o MPF imputou conduta aos requeridos sem que tivessem ofertado propostas ou retirado as cartas convites.*

*9.2.4. Alegam que o MPF firma-se na premissa de que a empresa e seu gestor eram fornecedores de caminhões para a montagem das unidades de saúde e por isso estavam envolvidos na "máfia", e ainda, que constituíram a empresa Torino exclusivamente para dar suporte, fornecendo os veículos para o grupo das empresas Planam, sendo, portanto, parte integrante do "esquema". Ocorre que a empresa Torino Comercial de Veículos Ltda., autorizada da marca Iveco no estado de Mato Grosso, é fornecedora de todo e qualquer cliente que tiver o interesse de adquirir os veículos da marca.*

*9.2.5. Apresentam em sua alegações cópia do contrato de cessão de crédito firmado entre Torino, Iveco Latin America e Santa Rita Comércio e Representações Ltda., onde a Iveco Latin America adquire para si o contrato de confissão de dívida firmado entre a Torino e a Santa Rita, "empresa do grupo Planam", devidamente autorizado pela Santa Rita, que anui aceitando o acordo e transferindo a divida que possuía junto a Torino, no valor de R$ 2.040.000,00, informando a forma de pagamento, com devido registro em cartório de notas do 6° Oficio de Cuiabá (peça 105, p. 31-37).*

*9.2.6. Questionam se os respectivos grupos fossem parceiros o grupo de empresas de Luiz Antônio ficaria devendo ao comparsa o valor considerável acima citado, e se aceitaria transferir o crédito a Terceiro (Iveco), sabendo que a Iveco iria certamente acioná-lo judicialmente para receber os valores. Afirma-se, então, carecer de qualquer lógica esta ocorrência entre comparsas, o que exporia as entranhas da organização publicamente.*

*9.2.7. Aduzem que não há qualquer documento que comprove a participação em certames licitatórios dos requeridos Torino e de seus sócios José Thomaz e Renata Cortese de Oliveira. Referem-se, então, à proposta em nome da Torino em certame na Prefeitura de Nova Bandeirante/MT, em resposta à carta convite 7/2002, questionada pelo MPF, e à perícia do perito criminal oficial (solicitada pelo advogado da empresa), que atesta ser a referida proposta falsa, esclarecendo que não conferem a assinatura e o carimbo CNPJ (peça 105, p. 3-7).*

*9.2.8. Lembraram que o então responsável pela empresa, Sr. José Thomaz de Oliveira Neto, submeteu-se à nova pericia determinada pelo Juízo criminal da Vara Federal de Cuiabá, onde tramitam os processos criminais da operação sanguessuga, e a pericia se deu por inconclusiva, ou*

*seja, a assinatura nas propostas não foram efetuadas pelo Sr. José Thomaz de Oliveira Neto, portanto não se provaram novamente a participação do réu no processo acima citado, e muito menos da empresa Torino.*

*9.2.9. Esclarecem que o motivo principal da aquisição de mais de trezentos veículos por parte do grupo Planam junto ao revendedor da marca Iveco teria sido a lógica de mercado, visto que os produtos alienados pela Torino os foram em razão única e exclusiva do preço dos produtos serem mais baixos que os concorrentes, em razão da marca estar trabalhando para conquistar um mercado que lhe era novo. Além do que a empresa Torino nunca revendeu veículos transformados, sempre se ateve a revender produtos (caminhões e furgões) da marca Iveco, nunca funcionando como encarroçadora ou transformadora de veículos.*

*9.2.10. Concluem que a perícia grafotécnica demonstra que os documentos entregues em processos licitatórios não são da empresa Torino e seus sócios e que o crédito decorrente das vendas efetuadas para as empresas do Grupo Planam foram repassados para a indústria Iveco, e, ainda, suas atividades, ascensão e vendas para pessoas físicas e jurídicas do Estado de Mato Grosso faz dela uma empresa séria e cumpridora de suas obrigações, conforme documentos que colacionam.*

*9.2.11. Requer, desde já, juntada de novos documentos e demais provas em direito admitidas, que seja pronunciada a prescrição da pretensão, e, ainda, que sejam tais atos julgados totalmente improcedentes, culminando com o afastamento da pretensão punitiva da presente instrução.*

*Análise*

*9.2.12. A defesa apresenta, entre outros elementos, laudo gafrotécnico (peça 105, p. 6) acerca da proposta da empresa Torino, de 29/1/2002, no certame realizado pela Prefeitura de Nova Bandeirantes/MT, em resposta ao Convite 7/2002, no qual se conclui que a assinatura nela aposta não há correspondência, de ordem formal, com a assinatura autêntica do então sócio-administrador da empresa, José Thomas de Oliveira Neto (falecido). Informa-se também que o molde de carimbo impresso na folha proposta para a carta convite 007/2002 não é o mesmo molde impresso pelo carimbo do emitente titular da "Torino", dado que no carimbo padrão não existe a sigla "CNPJ ", entre outras diferenças que podem ser arroladas.*

*9.2.13. Os fatos ocorridos no município de Nova Bandeirantes/MT, relativos ao Convênio 3663/2001, fazem parte da denúncia do MPF (peça 4, p. 141-142), onde se registra que a empresa Torino Comercial de Veículos Ltda. formulou proposta de R$ 63.600,00, e que, no entanto, a Santa Maria havia adquirido o veículo fornecido à Prefeitura da própria Torino, por R$ 48.000,00 apenas cinco dias antes.*

*9.2.14. Sobre o referido certame, o Sr. José Thomas de Oliveira Neto, denunciado pelo MPF, disse, em interrogatório do Departamento de Polícia Federal (Auto de Qualificação e Interrogatório (DPF – Superintendência Regional em Mato Grosso, peça 105, p. 93), que não se recordava se participara ou não de uma licitação ocorrida na cidade de Nova Bandeirantes/MT no ano de 2002, contudo, em seguida afirmou:*

> *"QUE realmente ofereceu no processo de licitação uma proposta no valor de R$ 63.600,00, esclarecendo que no preço do veiculo já estavam incluídos todas as transformações exigidas pelo edital de licitação, sendo certo que vendeu o veiculo comum, sem qualquer transformação, para a empresa Santa Maria, visto que todos os veículos que foram vendidos para as empresas da família de Darci eram originais de fábrica, sem transformação".*

*9.2.15. Como o laudo grafotécnico indicou, a proposta apresentada na licitação em Nova Bandeirantes não fora formalmente expedida pela empresa Torino, contudo o então responsável pela empresa confirmou a apresentação da proposta em interrogatório policial, tendo concordado, assim, com a utilização do nome da empresa na forma como feita naquele certame, sem que tenha tomado providências sobre as falsificações levadas a efeito, que continuaram ocorrendo.*

*9.2.16. Nestes autos, verificam-se propostas com a mesma rubrica, carimbo e formato daquela analisada no laudo grafotécnico à peça 105, p. 17 e 18, como se segue: nos excertos do TC 020.811/2009-9, município de Jauru/MT, proposta de 6/12/2002 (peça 51, p. 54), e recibo de carta*

*convite (peça 51, p. 77); no TC 020.819/2009-7, município de Terra Nova do Norte/MT, proposta (peça 52, p. 88); no TC 021.753/2009-8, município de Lucas do Rio Verde/MT, peça 32, p. 75-77, recebimento de convite, p. 65.*

*9.2.17. Ocorre que, nos certames a que dizem respeito esses processos, a Torino supostamente participou das licitações ao lado de empresas que o seu administrador sabia pertencer ao Grupo Planam (ver Interrrogatório, peça 105, p. 93), a exemplo do Convite 34/2001, promovido pelo município de Jauru/MT (TC 020.811/2009-9), no qual teriam sido habilitadas as empresas Santa Maria e Enir (representadas por Luiz Antônio Vedoin) e Torino.*

*9.2.18. Conforme as investigações do MPF, peça 4, p. 140, entre janeiro de 2000 e março de 2005, 84% das vendas de furgões e vans realizadas pela concessionária em questão foram feitas a empresas do Grupo Planam.*

*9.2.19. A defesa dá ênfase também à cessão de crédito da Torino para a Iveco em 5/10/2005 (peça 105, p. 30), relativa à dívida da empresa Santa Maria (a defesa refere-se, erroneamente, a empresa Santa Rita) no valor de R$ 2.040.000,00. Em 16/4/2003, houve termo de confissão de dívida entre a Torino e a empresa Santa Maria, cuja cópia não foi anexada aos autos. Causa estranheza que as empresas do Grupo Planam tivessem dívida acumulada nesse montante com a Torino já no início de 2003, e que esta empresa continuasse fazendo negócios com maus pagadores, juntamente com a Iveco Latin America. A propósito, não consta nos autos carta de exclusividade assinada pela Iveco, conforme mencionado pela defesa, mas verifica-se certidão emitida pela Junta Comercial (peça 107, p. 37), onde se arquivou declaração de exclusividade à empresa Torino em 18/2/2009.*

*9.2.20. Apesar dos números envolvidos, o então sócio-administrador, no interrogatório policial, peça 105, p. 93, afirmou que não sabia dizer, ao certo, se Darci e Luiz Vedoin eram proprietários ou representantes das empresas Planam, Santa Maria, Klass e Enir, visto que nunca chegou a ver o contrato social das referidas empresas, e que eles sempre entregavam cheques ou faziam depósitos em nome de qualquer das empresas, tanto para a Torino quanto para a Iveco. Não é demais registrar que a empresa Santa Maria foi declarada inapta por inexistência de fato a partir de 3/4/2000, por meio do Ato Declaratório Executivo 37, da Delegacia da Receita Federal em Cuiabá/MT, de 20/3/2003 (peça 52, p. 9), publicado no DOU de 25/3/2003 (peça 134).*

*9.2.21. Esses fatores (grande número de veículos vendidos, dívidas acumuladas, desinteresse em conhecer os devedores) indicam que as relações entre os grupos não se estabeleciam em bases comerciais, pois não se denota preocupação do empresário em proteger seu patrimônio.*

*9.2.22. Por fim, Certidão da Junta Comercial do Estado de Mato Grosso, de 25/2/2011, (peça 107, p. 38-39) registra que foi decretado, em 2006, o "sequestro" dos bens móveis e imóveis da empresa Torino, adquiridos a partir do ano de 2000, pela Justiça Federal, e determinada a indisponibilidade das quotas desta empresa pertencentes aos seus sócios José Thomaz e Renata Cortese, em ação cautelar fiscal, com pedido de cautelar, movida pelo estado de Mato Grosso em 2004, o que testemunha contra o alegado sucesso empresarial do grupo em comento, que foi criado em 1998 e teve seus bens bloqueados com o advento da chamada "Operação Sanguessuga".*

*9.2.23. Dessa forma, considerando os fortes laços comerciais entre as empresas do Grupo Planam e a empresa Torino; considerando que o então responsável confirmou, em inquérito policial, a apresentação de proposta em certame do município de Nova Bandeirantes/MT; considerando que os dados da empresa estavam adulterados no documento apresentado a esse título; considerando que a empresa Torino e seus respectivos sócios administradores não tomaram as providências cabíveis quanto a essa adulteração, dando ensejo a que outras fraudes ocorressem; considerando que a empresa foi chamada aos autos como responsável por participação em fraude a licitações custeadas com recursos federais (artigo 46 da Lei 8.443/1992), propõe-se a rejeição das justificativas apresentadas nestes autos, e que seja declarada inidônea para licitar com a Administração Pública Federal a empresa Torino Comercial de Veículos Ltda..*

*10. João Carlos Santos da Silva, sócio da empresa NV Rio Comércio e Serviços Ltda. (peças 96-97).*

*<u>Argumentos</u>*

*10.1. Afirma que jamais participou de qualquer licitação fora do Rio de Janeiro, desconhecendo todas as licitações citadas na intimação enviada. Foram utilizados documentos e assinaturas falsas com intuito de usar, sem autorização, a empresa da qual era sócio o requerente.*

*10.2. Aduz que isso acarretou o erro da CPMI, corrigido, a tempo, pela Polícia Federal, que jamais apontou o requerente como membro da organização criminosa. Apresenta e requer a juntada de diversas respostas a intimações da Polícia Federal referente a licitações das quais nunca teve notícia, tendo seu nome sido ilegalmente usado em todas elas. Anexou, também, laudo da Polícia Federal, apontando a existência de falsificação de assinaturas em casos idênticos aos aqui analisados, nos quais também foi vítima.*

*10.3. Alega ainda que não há como discutir o mérito das questões apresentadas, pois não participou nem credenciou ninguém para representar a empresa. Assim, requer seja seu nome excluído deste processo.*

*<u>Análise</u>*

*10.4. Anexa às justificativas apresentadas, encontra-se Termo de Declarações ao Departamento de Polícia Federal – Superintendência Regional no Estado do Rio de Janeiro (peça 96, p. 13-14), no qual se lê que a empresa está com suas atividades paralisadas desde o final de 2006, e que o Sr. João Carlos foi sócio cotista na empresa NV RIO até dezembro de 2008. Consta também que, até o ano de 2003, a administração da empresa era realizada unicamente pelo declarante, sem participação dos demais sócios, e que, nesse período, a empresa participou de licitações para fornecimento de ambulância a órgãos públicos ou seus conveniados.*

*10.5. O Sr. João Carlos Santos da Silva foi sócio minoritário da empresa, respondendo por apenas 1% do capital. Consta no CNPJ que a empresa tinha como atividade econômica a locação de automóveis sem condutor. O contrato social da empresa firmado em 2003 prevê a adaptação de veículos automotores e o comércio atacadista de veículos especiais, entre outras finalidades (peça 39, p. 10-14).*

*10.6. A oitiva foi também encaminhada à empresa, em nome de seu atual sócio-administrador, mas os esforços nesse sentido não tiveram êxito, pois ela se manteve revel. Contudo, dada a declaração do Sr. João Carlos de que foi o responsável pela empresa no período em que ocorreram os fatos questionados, as suas justificativas aproveitarão aos demais.*

*10.7. Em sua defesa, o responsável encaminhou laudo grafotécnico, para comprovar que a rubrica constante em proposta apresentada em licitações em nome da NV Rio não era sua (peça 96, p. 11-12), tendo sido arquivado, em razão disso, o inquérito instaurado para investigar fraudes em licitações ocorridas no Município de Sumé/PB, no que diz respeito a sua pessoa (peça 96, p. 4).*

*10.8. Verifica-se que a rubrica constante nas propostas ou em outros documentos, que fundamentam a oitiva ao responsável, também coincidem ou se aproximam da questionada no laudo grafotécnico (peça 96, p. 23), conforme pode ser verificado no TCs 020.285/2007-3 (peça 14, p. 85-86); 020.286/2007-8 (peça 15, p. 74-75); 020.444/2009-8 (peça 18, p. 91-93); 020.541/2009-1 (peça 22, p. 25-27); 020.566/2009-0 (peça 24, p. 192-193 e peça 25, p. 1-7); 021.801/2009-7 (peça 41, p. 61 e 64); e 021.799/2009-7 (peça 39, p. 9 e 65).*

*10.9. A rubrica que se vê nas peças indicadas diferem, de forma significativa, com a assinatura do Sr. João Carlos Santos da Silva, a qual consta também nos documentos anexos à justificativa apresentada a este TCU ou no contrato social da empresa à peça 118. O carimbo aposto na peça 96, p. 34, apresentada pelo responsável como sendo da empresa N.V. Rio também não coincide com o carimbo que se vê nas propostas. Difere também o logotipo, a julgar pelos documentos de peça 96, p. 32 e 40, peça 97, p. 1, 10 e 22, e peça 118.*

*10.10. Dessa forma, não há elementos suficientes nestes autos para estabelecer nexo entre a empresa N.V. Rio e as fraudes cometidas nas licitações, cujos atos foram analisados nos processos supracitados. Acatam-se, pois, as justificativas apresentadas pelo responsável.*

*11. Medpress Medicamentos e Serviços Ltda. e seus sócios-administradores, Robson Rodrigues Alves e Eduardo Rodrigues Alves (peça 132).*

*Argumentos*

*11.1. Afirma-se que as pessoas físicas e jurídica acima denominadas não possuíam qualquer envolvimento na denominada "Operação Sanguessuga", tanto que, no depoimento prestado pelo sócio administrador da Planam, Sr. Darci José Vedoin, não há menção a essas pessoas, as quais também não são citadas na denúncia oferecida pelo Ministério Público Federal. Frisam, também, que nunca receberam comissão ou valores do esquema desarticulado pela Policia Federal. Assim, não há que se falar em simulação e fraude à licitação, vez que nunca ofereceram cobertura para empresas do grupo Planam.*

*11.2. Desse modo, requerem sua exclusão do polo passivo dessa Tomada de Contas Especial, vez que não integravam e não possuíam conhecimento das articulações realizadas pelo depoente Darci José Vedoin.*

*Análise*

*11.3. Esta empresa encontra-se registrada no CNPJ como Multipress Impressão Digital Ltda. Segundo contrato social firmado em 22/11/2004 (peça 24, p. 134-138), a razão social foi alterada para Medpress Medicamentos e Serviços Ltda., o qual alterou também o endereço da filial em Vitória/ES, e deu ao sócio Robson Rodrigues Alves a administração da sociedade.*

*11.4. Verifica-se, no contrato social, que a sociedade tem como objetivo o comércio varejista e atacadista de produtos farmacêuticos, venda de equipamentos hospitalares, venda de automóveis, unidades móveis de saúde, produtos de limpeza e conservação, água mineral, refrigeração, móveis para escritório, compressores, equipamentos para comunicação e telefonia, equipamentos e informática, papelaria, instrumentos musicais, representação comercial de máquinas e implementos agrícolas, representação de máquinas fotocopiadoras e suprimentos, serviços de fotocópia e digitalização, entre outros.*

*11.5. Observa-se também que Luiz Antônio Trevisan Vedoin foi sócio-gerente desta empresa de 14/4/1997 a 16/3/1999, detendo 50% de participação no capital social. Eduardo Rodrigues Alves deteve a administração de 14/4/1997 a 23/2/2007 e Robson Rodrigues Alves, de 30/9/1992 a 4/5/2006.*

*11.6. Contudo, apesar dessas circunstâncias, não há elemento para que se possa manter a imputação que lhes foi feita nestes autos. A rubrica constante no TC 020.566/2009-0, peça 24, p. 129 (recibo de entrega de edital), e p. 157 (ata), relativo a convênio firmado com a Associação Beneficente Cristã, não se coaduna com as emitidas pelos responsáveis no contrato social da empresa (peça 24, p. 134-138). A proposta apresentada a título de participação da empresa não se encontra devidamente carimbada e assinada (peça 24, p. 186-191).*

*11.7. Assim, ainda que os responsáveis não tenham apresentado laudo grafotécnico para subsidiar suas justificativas, retira-se a imputação que foi feita à empresa Medpress nestes autos.*

***Conclusão***

*12.1. As empresas e seus sócios administradores foram chamados a se manifestar nos autos, em razão de indícios de participação fictícia em processo licitatório, com o objetivo de compor número mínimo de participantes. Contudo, exceto por uma situação em que a empresa foi revel, todas lograram comprovar que, pelo menos, a assinatura das propostas não era dos respectivos sócios administradores, além de outros sinais de adulteração de documentos.*

*12.2. A empresa Medpress, dada a situação precária da documentação e das montagens das licitações em que foi chamada a se justificar teve a sua manifestação acatada por falta de elementos que sustentassem entendimento contrário.*

*12.3. Situação particular evidenciou-se na análise das justificativas e da documentação encaminhada pela empresa Torino, que apesar de demonstrar os indicativos de falsificação de propostas oferecidas em seu nome, outros elementos deram suporte a que as suas justificativas não fossem acatadas, decorrendo daí a proposta de que seja declarada inidônea, nos termos do artigo 46 da Lei 8.443/1992.*

*12.4. Para tanto, foram considerados os fortes laços comerciais entre as empresas do Grupo Planam e a empresa Torino; a confirmação do então responsável, em inquérito policial, da apresentação de proposta em certame do município de Nova Bandeirantes/MT, estando os dados da empresa adulterados nessa ocasião; não adoção de providências cabíveis por parte da empresa Torino e de seus respectivos sócios administradores quanto a essa adulteração, dando ensejo a que outras fraudes ocorressem, concluindo-se que, dessa forma, a empresa concorreu para o cometimento da fraude apurada.*

***Proposta de Encaminhamento***

*13. Em face do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para em seguida remetê-los ao ministro-relator, com a seguinte proposta de mérito:*

*a) considerar revel a empresa Delta Veículos Especiais Ltda. (CNPJ: 05.373.696/0001-15);*

*b) acatar as justificativas das empresas Biomédica - Esteves & Anjos Ltda. EPP (CNPJ: 02.704.301/0001-21), N. V. Rio Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ: 00.734.576/0001- 82), Politec 520 Produtos e Serviços Médicos Ltda ME (CNPJ: 01.076.922/0001-45), Sinal Verde Turismo Ltda. (CNPJ: 00.213.001/0001-14) e Medpress Medicamentos e Serviços Ltda. (CNPJ: 01.796.217/0001-12), e respectivos sócios-administradores;*

*c) com fundamento no artigo 46 da Lei 8.443/1992, **declarar a inidoneidade** das empresas Torino Comercial de Veículos Ltda. (CNPJ: 02.416.362/0001-93) e Delta Veículos Especiais Ltda. (CNPJ: 05.373.696/0001-15) para participarem de licitação na Administração Pública em que haja a utilização de recursos federais; e*

*d) após o trânsito em julgado da deliberação, efetuar comunicação à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a respeito da declaração de inidoneidade efetuada, bem como seja solicitada àquela unidade que adote as providências necessárias à efetivação da deliberação no âmbito do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf).”*

É o Relatório.

VOTO

1. A presente representação preenche os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie e deve ser conhecida pelo Tribunal.

2. Preliminarmente, imprimo, como fiz no voto condutor do Acórdão 495/2013 deste Colegiado, o rito da Lei 10.001/2000, a fim de concluir pelo encaminhamento ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados das deliberações prolatadas nestes autos, uma vez que a matéria objeto do presente instrumento nesta Casa derivou da chamada Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) das Ambulâncias. Segue, a fim de ilustrar este entendimento, trecho do citado diploma legal:

*Art. 1o Os Presidentes da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional encaminharão o relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito respectiva, e a resolução que o aprovar, aos chefes do Ministério Público da União ou dos Estados, ou ainda às autoridades administrativas ou judiciais com poder de decisão, conforme o caso, para a prática de atos de sua competência.*

*Art. 2º A autoridade a quem for encaminhada a resolução informará ao remetente, no prazo de trinta dias, as providências adotadas ou a justificativa pela omissão.*

*Parágrafo único. A autoridade que presidir processo ou procedimento, administrativo ou judicial, instaurado em decorrência de conclusões de Comissão Parlamentar de Inquérito, comunicará, semestralmente, a fase em que se encontra, até a sua conclusão.*

*Art. 3º O processo ou procedimento referido no art. 2º terá prioridade sobre qualquer outro, exceto sobre aquele relativo a pedido de habeas corpus, habeas data e mandado de segurança.*

*Art. 4º O descumprimento das normas desta Lei sujeita a autoridade a sanções administrativas, civis e penais.*

3. Superado este ponto, examine-se o mérito.

4. Em atendimento ao disposto no item 9.10 do Acórdão 1.147/2011 – Plenário, foi autuada a presente Representação que restringiu seu foco à análise da participação de empresas no esquema de fraudes à licitação denominado pela Polícia Federal de "Operação Sanguessuga", especificamente naqueles certames fraudados pelo grupo Planam (família Trevisan-Vedoin), visando dar ares de legitimidade, compondo número de participantes e acobertando as empresas do grupo citado. Outros processos deste Tribunal, concomitantemente, fazem análise semelhante para grupos diversos de empresas.

5. A fim de ilustrar os fatos que culminaram neste processo, transcrevo, novamente, trecho do voto de minha autoria que conduziu ao Acórdão 495/2013 do Pleno desta Casa.

*6. Tal esquema engendrado para fraudar licitações relativas à compra de ambulâncias em diversos municípios do país foi apurado por diversos órgãos federais e levado a termo pela Polícia Federal. Essas fraudes envolveram um número significativo de empresas legalmente constituídas em nome próprio e outras fundadas em nome de terceiros, as denominadas "laranjas", as empresas de "fachada" e aquelas de propriedade de terceiros que participavam dos certames para dar aparência de regularidade aos ilícitos praticados. É de se notar que, em geral, os contratos e os acertos para o direcionamento das licitações eram feitos em gabinetes de parlamentares ou em seus escritórios de representação nos Estados com a presença de prefeitos, de parlamentares envolvidos no esquema e de representantes das empresas do Grupo Planam.*

*7. Tanto a Denúncia do Ministério Público Federal (MPF) como o Relatório Final da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) concluem que o grupo organizado para fraudar as licitações realizadas pelos convenentes do Ministério da Saúde tinha como liderança as empresas da família Vedoin. Os principais responsáveis identificados pela Polícia Federal e pela CPMI das Ambulâncias foram o Sr. Darci José Vedoin e seu filho Luiz Antônio Trevisan Vedoin que confirmaram as fraudes perpetradas nos depoimentos prestados à Justiça Federal. No mesmo sentido, concluiu o relatório de fiscalização conjunta realizado pela Controladoria-Geral da União (CGU) e pelo Departamento Nacional de Auditoria do SUS (Denasus).*

6. A partir dessas conclusões, foram promovidas nesta Representação as oitivas das empresas e de seus sócios e/ou administradores para que se manifestassem, em homenagem aos Princípios do Contraditório e da Ampla Defesa, quanto à participação fictícia em processo licitatório, com o objetivo de compor número mínimo de participantes e dar cobertura para empresas do Grupo Planam, caracterizando simulação e fraude à licitação pública.

7. Quando das comunicações das oitivas, cientificou-se as empresas e responsáveis que, caso comprovada a ocorrência de fraude à licitação, o Tribunal poderia declarar a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, inclusive empresas futuras constituídas pelos mesmos sócios, com o mesmo objeto, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 e do Acórdão 1209/2009 – Plenário.

8. A empresa Delta e o seu sócio, Sr. Sinomar Martins Camargo, após transcurso in albis do prazo regimental, devem ser considerados revéis, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo com base nas evidências constantes destes autos.

9. Face aos dados contidos no Relatório, acolho integralmente as propostas encaminhadas pela Selog, acrescentando que, embora não tenha sido elaborada nova análise, nesta instrução de mérito, quanto à participação da empresa Delta Construções e Veículos Especiais Ltda. no esquema de fraudes a certames licitatórios, a sua revelia permite analisar os fatos já existentes nos autos, e deles concluir sua participação ilegítima.

10. De fato, restou configurado nos autos, mormente às p. 145 e 146 da peça 4 e p. 12 da peça 55, que a Delta Construções e Veículos Especiais Ltda. foi utilizada por seu administrador de fato, Sr. Sinomar Martins Camargo, e por um dos seus sócios, Sr. Adalberto Testa Netto, para fraudar licitações

para compra de Ambulâncias em associação com os representantes das empresas do Grupo Planam, conforme exaustivamente apontado nos levantamentos da CGU, do MPF e da CPMI das Ambulâncias, motivo bastante para aplicar-lhe a penalidade prevista, acolhendo a proposta da Unidade Técnica.

11. Outrossim, reforce-se também a motivação da conclusão pela apenação da empresa Torino Comercial de Veículos Ltda. e sua sócia-administradora Sra. Renata Cortese de Oliveira. Embora as assinaturas e carimbos constantes da proposta apresentada por esta empresa em certame do Município de Nova Bandeirantes/MT não correspondam aos originais da empresa, depoimento à Polícia Federal do então sócio administrador, Sr. José Thomas de Oliveira Neto (falecido), confirma a participação da empresa no certame com proposta no exato valor da que foi realizada.

12. Ficou comprovado, no mínimo, que os administradores da empresa Torino tinham ciência da irregularidade praticada em seu nome e nada fizeram junto ao Município, para impugnar o certame, ou junto à Polícia, permitindo a fraude. Porém, pode-se ir além e inferir que a empresa atuava ao lado das empresas do grupo Planam, conforme denúncia do MPF, uma vez que 84% de todas as suas vendas de furgões e vans foram a empresas deste grupo e que havia dívidas e transações não usuais entre as empresas que fugiam à relação comercial.

13. Soma-se a isso, o fato de que, em outras licitações além da do município de Nova Bandeirantes/MT, há também propostas da empresa Torino ao lado daquelas das empresas do Grupo Planam, sendo estas as únicas habilitadas. Exemplos dessas ocorrências são as licitações de Jauru/MT (TC 020.811/2009-9), Terra Nova do Norte/MT (TC 020.819/2009-7) e Lucas do Rio Verde/MT (TC 021.753/2009-8). Segundo conclusão do MPF, à Torino interessava ver as empresas do Grupo Planam vencedoras dos certames, pois estas fariam aquisições dos veículos daquela.

14. Nesse mesmo sentido, outro indício que confirma a prática do conluio para fraudar o certame consiste nas próprias propostas apresentadas (peça 4, p. 140): R$ 63.000 da empresa Santa Maria Comércio e Representação Ltda. (vencedora do certame) e R$ 63.600 da empresa Torino, ambas com a mesma data, data esta cinco dias após a empresa Santa Maria já ter adquirido da empresa Torino o veículo que viria a ser fornecido à Prefeitura.

15. Ademais, falsificar os próprios documentos, com assinaturas, datas, endereços e carimbos não originais é uma das maneiras conhecidas de se fraudar certames, de forma que posteriormente, a fim de escapar das punições civis, administrativas e penais, tente-se alegar a ausência de prática do ato via arguição de validade da própria documentação apresentada.

16. Mister faz-se ainda refutar o argumento da empresa Torino quanto à prescrição dos atos arguidos. Como bem tratou a Unidade Técnica, o processo no âmbito deste Tribunal é regido pela Lei 8.443/1992 e não se confunde com a ação penal ou com a Ação Civil Pública de Improbidade Administrativa, indo ao encontro do Princípio da Independência das Instâncias.

17. Ainda neste tocante, o Acórdão 2.709/2008 – Plenário, resultado de incidente de uniformização de jurisprudência, deixou assente que as ações de reparação de danos ao erário são imprescritíveis, e que nos casos da aplicação de penas administrativas (multas, declaração de inidoneidade, inabilitação para ocupar cargo em comissão ou função de confiança, etc.) este Tribunal adota o prazo prescricional existente no Código Civil, art. 205 e art. 2.028.

18. Mediante este entendimento, os atos do certame praticados em 6/2/2002 prescreveriam em 11/1/2013. Porém, como os responsáveis foram citados em 29/8/2012, o prazo prescricional foi interrompido, não assistindo razão às manifestações da empresa e de sua sócia-administradora.

19. In fine, retomo para reforçar, a discussão a respeito da extrapolação da declaração de inidoneidade de empresas aos seus sócios e administradores que, porventura, vierem a constituir novas empresas. Nesse sentido, transcrevo, novamente, trecho do meu voto por ocasião da relatoria do TC 015.452/2011-5, que culminou no Acórdão 495/2013 – Plenário:

*18. Como se pode observar, a doutrina e a jurisprudência vem confirmando a aplicabilidade da teoria da desconsideração da personalidade jurídica no âmbito administrativo, em homenagem aos princípios da moralidade administrativa e da indisponibilidade dos interesses públicos tutelados,*

*quando a pessoa jurídica for o meio de realização de fraude, desde que assegurados o contraditório e a ampla defesa a todos os interessados.*

*19. No caso vertente, entendo que, decretada a inidoneidade das empresas do grupo Planam, a Administração poderá proibir a participação de empresas constituídas, após a apenação, com o mesmo objeto e que tenham em seu quadro societário qualquer dos responsáveis ouvidos nestes autos ou seus parentes, até o terceiro grau. Nesse caso, poderá ser desconsiderada a personalidade jurídica para estender os efeitos da sanção imposta pelo TCU a eventuais empresas fundadas com o intuito de ultrapassar a proibição de licitar com a Administração Pública dentro do prazo estabelecido no decisum, desde que adotadas as providências essenciais para tal.*

*20. Assim, considero que não se pode antecipar a aplicação de sanção a empresas inexistentes com base em previsões que podem não se concretizar, eis que a apenação não estaria motivada por prova documental do ilícito. Ademais, o prazo para o contraditório e para a ampla defesa só poderia ser aberto aos interessados diante de fato concreto.*

*21. Quanto à declaração de inidoneidade dos sócios, alinho-me às conclusões do Ministro Aroldo Cedraz no voto condutor do Acórdão 2.549/2008 – Plenário, cujo excerto transcrevi no item 17 supra, no sentido de que o art. 46 da Lei 8.443/92 menciona apenas o licitante, no caso em comento as empresas do grupo Planam.*

*22. Não obstante entender não ser apropriado lançar mão da teoria da desconsideração da personalidade jurídica para declarar a inidoneidade dos sócios e/ou administradores das empresas envolvidas no esquema de fraudes à licitação, ressalto que podem ser desenvolvidos mecanismos destinados a coibir a burla relacionada à declaração de inidoneidade de empresas, como o aperfeiçoamento do cadastro do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.*

*23. Essa medida deverá permitir o cruzamento de dados de sócios e/ou de administradores de empresas que tenham sido declaradas inidôneas e de empresas fundadas pelas mesmas pessoas, ou por parentes, até o terceiro grau, que demonstrem a intenção de participar de futuras licitações dentro do prazo vigente da sanção aplicada. Caso a sociedade empresária tenha sido fundada após a aplicação da sanção a que se refere o art. 46 da Lei 8.443/92 e dentro de seu período de vigência, a Administração contará com instrumento hábil à inibição da participação de sócios e/ou de administradores de empresas declaradas inidôneas, em processo administrativo específico, assegurado o contraditório e a ampla defesa a todos os interessados.*

20. Assim, em face do exposto, Voto porque este Tribunal adote o Acórdão que submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 1987/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 015.246/2012-4.

2. Grupo I – Classe de Assunto: VII - Representação

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Responsáveis: Biomédica - Esteves & Anjos Ltda. Epp (02.704.301/0001-21); Carlos Magno Manhone (588.361.877-49); Catarina Victorino (437.017.951-34); Delta Veículos Especiais Ltda. (05.373.696/0001-15); Eduardo Rodrigues Alves (690.136.241-20); José Gilberto Manhone (393.814.207-34); José Thomaz de Oliveira Neto (325.508.399-00); João Carlos Santos da Silva (483.254.147-15); Marco André Esteves dos Anjos (751.604.207-20); Medpress Medicamentos e Serviços Ltda. (01.796.217/0001-12); Nv Rio Comércio e Serviços Ltda. (00.734.576/0001-82); Politec 520 Produtos e Serviços Médicos Ltda. - Me (01.076.922/0001-45); Renata Cortese de Oliveira (513.164.559-04); Robson Rodrigues Alves (326.895.511-87); Rui Eduardo Sano Laurindo (931.725.241-91); Sinal Verde Turismo Ltda. (00.213.001/0001-14); Sinomar Martins Camargo (072.506.901-59); Torino Comercial de Veículos Ltda. (02.416.362/0001-93).

4. Órgão/Entidade: Fundo Nacional de Saúde (FNS)

5. Relator: Ministro Raimundo Carreiro.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Advogados constituídos nos autos: Daniele Izaura S. Cavallari Rezende (OAB/MT 6.057); André Francisco Siqueira (OAB/RJ: 116.808); Douglas Ramos Alves Costa (OAB/RJ 143.910); Rui Eduardo Sano Laurindo (OAB/MT 10.128) e outros.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Representação autuada por força do item 9.10 do Acórdão 1147/2011 - Plenário em que se apura a responsabilidade das empresas envolvidas nas fraudes às licitações verificadas na 'Operação Sanguessuga',

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. conhecer da presente Representação, com fundamento nos arts. 235 e 237, parágrafo único, do Regimento Interno deste Tribunal, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. considerar revel, nos termos do art.179, § 6º, do Regimento Interno do TCU c/c o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/92, a empresa Delta Veículos Especiais Ltda.;

9.3. acolher as justificativas das empresas Biomédica - Esteves & Anjos Ltda. EPP (CNPJ: 02.704.301/0001-21), N. V. Rio Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ: 00.734.576/0001- 82), Politec 520 Produtos e Serviços Médicos Ltda. ME (CNPJ: 01.076.922/0001-45), Sinal Verde Turismo Ltda. (CNPJ: 00.213.001/0001-14) e Medpress Medicamentos e Serviços Ltda. (CNPJ: 01.796.217/0001-12), e de seus respectivos sócios-administradores;

9.4. declarar a inidoneidade, com fundamento no artigo 46 da Lei 8.443/1992, das empresas Torino Comercial de Veículos Ltda. (CNPJ: 02.416.362/0001-93) e Delta Veículos Especiais Ltda. (CNPJ: 05.373.696/0001-15), para participar de licitação que utilize recursos públicos federais por um período de cinco anos;

9.5. comunicar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão sobre as declarações de inidoneidade do item 9.4;

9.6. recomendar à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão que:

9.6.1. adote as providências necessárias à efetivação do registro desta decisão no âmbito do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf);

9.6.2. desenvolva mecanismo, no âmbito do Sicaf, que permita o cruzamento de dados de sócios e/ou de administradores de empresas que tenham sido declaradas inidôneas e de empresas fundadas pelas mesmas pessoas, ou por parentes, até o terceiro grau, que demonstrem a intenção a participar de futuras licitações;

9.6.3. oriente todos os órgãos/entidades do Governo Federal, caso nova sociedade empresária tenha sido constituída com o mesmo objeto e por qualquer um dos sócios e/ou administradores de empresas declaradas inidôneas, após a aplicação dessa sanção e no prazo de sua vigência, nos termos do o art. 46 da Lei 8.443/92, a adotar as providências necessárias à inibição de sua participação em licitações, em processo administrativo específico, assegurado o contraditório e a ampla defesa a todos os interessados;

9.7. encaminhar cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados para ciência.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1987-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Raimundo Carreiro (Relator), José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 045.141/2012-6
Natureza: Relatório de Auditoria
Entidade: Hospital Escola da Universidade Federal de Pelotas – UFPEL.
Responsáveis: Antônio César Gonçalves Borges (113.076.840-68); Carlos Augusto da Cunha Tavares (301.989.330-53); Luiz Vicente Borsa Aquino (333.526.400-25); Maria Inês de Castro Rosa (213.691.006-04); Paulo Ricardo Alves Oliveira (540.126.780-00); Paulo Roberto Daltoé (057.488.440-87).
Interessado: Tribunal de Contas da União
Advogado constituído nos autos: não há

**SUMÁRIO:** AUDITORIA DE CONFORMIDADE. AQUISIÇÃO DE MATERIAIS FARMACOLÓGICOS, HOSPITALARES E LABORATORIAIS. RECOMENDAÇÕES. DETERMINAÇÕES. AUDIÊNCIAS.

**RELATÓRIO**

Trata-se de auditoria de conformidade que objetivou verificar a regularidade na aquisição de materiais farmacológicos, hospitalares e laboratoriais no Hospital Escola da Universidade Federal de Pelotas - UFPEL.

2. Reproduzo, a seguir, com os pertinentes ajustes, o relatório produzido pela equipe encarregada dos trabalhos, em que constam os principais achados, conclusões e encaminhamentos sugeridos que foram endossados pelos dirigentes da Secex/RS (peças 43/5):

*"(...)*

***1 - APRESENTAÇÃO***

*Trata-se de fiscalização na modalidade Auditoria de Conformidade, realizada com o objetivo de verificar a boa e regular aquisição de materiais farmacológicos, hospitalares e laboratoriais no Hospital Escola da Universidade Federal de Pelotas - UFPEL. Os trabalhos decorrem de proposta de ação de controle elaborada pela SECEX-RS (TMS Local) com vistas à realização de auditorias nos hospitais civis do estado do Rio Grande do Sul para verificar de forma sistêmica e coordenada de que forma tais entidades estão realizando suas aquisições de materiais farmacológicos, hospitalares e laboratoriais. Além do propósito de verificar a regularidade nas compras mencionadas, as presentes auditorias pretendem examinar se existem diferenças significativas entre os valores pagos para os mesmos materiais e se existem boas práticas de compras que possam ser disseminadas nessas unidades hospitalares. Ou seja, há a possibilidade de aperfeiçoar a gestão pública e detectar indícios de fraudes e aquisições antieconômicas.*

***2 - INTRODUÇÃO***

***2.1 - Deliberação que originou o trabalho***

*Esse processo originou-se de proposta de ação de controle elaborada pela SECEX-RS no âmbito do TC 016.985/2011-7 com vistas à realização de auditorias nos hospitais civis do estado do Rio Grande do Sul para verificar de forma sistêmica e coordenada a boa e regular aquisição de materiais farmacológicos, hospitalares e laboratoriais nessas unidades jurisdicionadas. O Rio Grande do Sul dispõe de 4 (quatro) hospitais universitários federais (vinculados ao MEC) e 3 (três) hospitais federais*

*(vinculados ao MS). Todas essas unidades efetuam aquisições de materiais farmacológicos, laboratoriais e hospitalares em valores expressivos, sendo que o montante das compras desses materiais (subelementos de despesa 09, 35 e 36, respectivamente) corresponde, em média, a 66% do total das compras de material de consumo desses hospitais (triênio 2009-2011). No exercício de 2010, por exemplo, o total adquirido por esses hospitais nos referidos itens de despesa alcançou o montante de R$ 152.626.667,27.*

*Como consta naqueles autos, as razões que motivaram esta auditoria foram a expressiva materialidade; a oportunidade, considerando tal ação não ter sido desenvolvida anteriormente e que esse enfoque sistêmico tem possibilidade de detectar fraudes; a relevância do tema e os riscos envolvidos, pois falhas na aquisição dos materiais citados podem comprometer o funcionamento dos hospitais.*

***2.2 - Visão geral do objeto***

*A Universidade Federal de Pelotas - UFPEL, criada pelo Decreto-lei nº 750, de 08 de agosto de 1969, é uma Fundação de Direito Público, dotada de personalidade jurídica como órgão da administração federal indireta, com autonomia administrativa, financeira, didático-científica e disciplinar, de duração ilimitada. Possui sede e foro no município de Pelotas, Estado do Rio Grande do Sul, regendo-se pela legislação federal do ensino, pelas demais leis que lhe forem atinentes, pelo seu Estatuto e pelo Regimento Geral.*

*Em 1978, a Faculdade de Medicina passou a integrar a estrutura da UFPEL. No entanto, ainda não existia hospital para o aprendizado prático dos alunos. A solução encontrada para isso foi o estabelecimento de um convênio com a Sociedade Portuguesa de Beneficência, que disponibilizou leitos para tal finalidade. Para subsidiar os materiais e medicamentos utilizados no ensino e na assistência, a Faculdade passou a prestar atendimento médico através do extinto Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social –INAMPS, o que levou à necessidade de administração dos recursos recebidos.*

*Visando a uma melhor administração desses recursos, em 1981, foi criada a Fundação de Apoio Universitário - FAU, cujo objetivo inicial era administrar as receitas e despesas do Sistema de Saúde da UFPEL. Com a concepção da FAU, o convênio com a Beneficência Portuguesa foi alterado e criou-se dentro de suas dependências o Hospital Escola - HE, com 117 leitos, abrangendo as áreas de Clínica Médica, Cirurgia, Ginecologia e Obstetrícia, Pediatria e Pronto Socorro.*

*Com o crescimento das atividades do Hospital e a consequente necessidade de ampliação das instalações, foi firmado, em 1987, contrato com a Santa Casa de Misericórdia de Pelotas possibilitando o alojamento do HE no prédio onde até hoje permanece.*

*Mais recentemente, visando a regularizar a relação entre a UFPEL e a FAU, foi firmado o Contrato 50/2011 entre as duas entidades (peça 36, p. 16-21), assinado em 16/11/2011. O objeto do referido instrumento foi a contratação de prestação de serviços visando o desenvolvimento e operacionalização dos objetivos e metas projetados pelo Hospital Escola, com definição dos recursos necessários com vistas à melhoria de assistência, do ensino e da pesquisa biomédica, na conformidade de projetos específicos desenvolvidos ao longo da execução do presente instrumento pelos segmentos acadêmico e assistencial da área de saúde da UFPEL (cláusula primeira). O valor anual firmado para o contrato foi de R$ 43.443.970,32 (cláusula terceira), demonstrado por meio de um orçamento sintético (peça 35, p. 24), sendo que no processo consta o detalhamento desse orçamento (peça 35, p. 40-41).*

*Especificamente com relação às aquisições, cabe trazer alguns dados importantes. No período analisado na presente auditoria, janeiro de 2010 a dezembro de 2012, o HE efetuou 14.393 aquisições de materiais farmacológicos, laboratoriais e hospitalares, conforme tabela abaixo:*

*Tabela 1 – Quantidade de processos por modalidade de licitação*

| ***Modalidade*** | ***Número de Compras*** | ***% do total geral*** |
|---|---|---|

| Dispensa (aquisição direta) | 11.742 | 81,58 |
|---|---|---|
| Pregão | 2.651 | 18,42 |
| Total geral | 14.393 | 100 |

*Fonte: Dados enviados pela FAU e pela UFPEL*

*Com relação ao valor despendido, a distribuição dos gastos por subitem e modalidade de aquisição foi a seguinte:*

*Tabela 2 – Modalidade de licitação por material*

| ***Tipo de materiais*** | ***Valores (R$)*** | ***% do total geral*** |
|---|---|---|
| *Materiais Farmacológicos* | *11.972.114,98* | *78,51* |
| *Dispensa* | *5.132.312,85* | *33,66* |
| *Pregão* | *6.839.802,13* | *44,85* |
| *Materiais Hospitalares* | *2.675.979,81* | *17,55* |
| *Dispensa* | *1.064.676,68* | *6,98* |
| *Pregão* | *1.611.303,13* | *10,57* |
| *Materiais Laboratoriais* | *601.114,47* | *3,94* |
| *Dispensa* | *601.114,47* | *3,94* |
| *Pregão* | *0* | *0* |
| ***Total geral*** | ***15.249.209,26*** | *100,00* |

*Fonte: Dados enviados pela FAU e pela UFPEL*

*Diante desses dados, conclui-se que, com relação ao valor, 44,52% das aquisições se dão por meio de contratação direta. Cabe ressaltar que tais informações foram levantadas a partir de informações repassadas pela FAU e pela UFPEL em resposta a ofícios de requisição.*

*Com base no Contrato 50/2011, mencionado anteriormente, a aquisição de materiais e controle de estoques do Hospital Escola são de responsabilidade da FAU. Em geral, as compras se dão da seguinte forma: a FAU faz o pedido de abertura de procedimento licitatório para a UFPEL com vistas à aquisição dos materiais necessários ao Hospital Escola. A UFPEL, por sua vez, instaura um processo com vistas a realização de pregão, utilizando o sistema ComprasNet, para gerar uma ata de registro de preços. Após gerada essa ata, a FAU passa a adquirir os materiais pelos preços registrados quando há orçamento da UFPEL para tanto. Na falta de disponibilidade orçamentária, os materiais são comprados de forma direta pela própria FAU.*

*Com relação às contratações diretas da FAU, observou-se que não há um processo devidamente estruturado para tanto, não existindo, por exemplo, pareceres jurídicos justificando a dispensa de licitação ou notas fiscais dos materiais adquiridos com o devido ateste de recebimento. O que há são apenas mapas de preços que demonstram ter havido uma pesquisa prévia de valores antes da compra juntamente com a respectiva autorização de fornecimento.*

***2.3 - Objetivo e questões de auditoria***

*A presente auditoria teve por objetivo verificar a boa e regular aquisição de materiais farmacológicos, hospitalares e laboratoriais no Hospital Escola da UFPEL.*

*A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:*

*1) As aquisições de bens ou as contratações de serviços podem ser consideradas bem planejadas, em termos quantitativos?*

*2) Os quantitativos de bens adquiridos ou serviços contratados mediante contratação direta podem ser considerados elevados, denotando falta de planejamento ou fuga à obrigação de licitar?*

*3) No caso de aquisição de bens, o objeto da licitação foi definido adequadamente, sem caracterizações excessivas?*

*4) Houve a devida apreciação do edital por parte da área jurídica e/ou técnica do órgão promovedor da licitação?*

*5) O orçamento apresenta sobrepreço?*

*6) Os créditos orçamentários necessários ao atendimento da despesa foram indicados e são adequados ao objeto da licitação?*

*7) Houve a devida publicidade do certame nos meios e prazos adequados?*

*8) Houve fracionamento ou agregação de objetos indevidos (não justificáveis) na licitação?*

*9) O edital garantiu tratamento diferenciado a microempresas e empresas de pequeno porte e, quando permitido, cooperativas?*

*10) No caso de aquisição de bens, houve restrição indevida no que se refere à exigência de amostras de todos os licitantes?*

*11) Houve restrição à participação de empresa não cadastrada junto ao Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores - Sicaf?*

*12) Houve restrições indevidas no que se refere à qualificação econômico-financeira e técnica dos licitantes?*

*13) Participaram da licitação empresas que se encontravam em situação de inidoneidade declarada pela Administração ou pelo Tribunal?*

*14) Participaram da licitação empresas ou cooperativas cujo ramo de atividade não condiz com o objeto da licitação?*

*15) Participaram do certame empresas sem regularidade jurídico-fiscal?*

*16) Há indícios de ocorrência de procedimentos fraudulentos com relação à condução do processo que indiquem possível ocorrência de direcionamento de licitação ou de licitação montada - conluios entre empresas ou entre estas e servidores nos processos licitatórios?*

*17) A contratação mediante dispensa de licitação se enquadra em uma das hipóteses do artigo 24 da Lei 8.666/93, estando devidamente caracterizada e justificada?*

*18) Há indícios de ocorrência de procedimentos fraudulentos com relação à condução do processo de contratação com dispensa de licitação que indiquem possível ocorrência de favorecimento ilícito de fornecedor ou de contratação simulada?*

*19) A contratação por inexigibilidade enquadra-se nas hipóteses previstas no art. 25 da Lei 8.666/93, estando devidamente caracterizada e justificada?*

*20) O processo de inexigibilidade de licitação apresenta justificativa de preço que evidencie a razoabilidade dos preços contratados?*

*21) O contrato contém todas as cláusulas essenciais e necessárias, define com precisão o objeto conforme licitado e estabelece o prazo de duração de acordo com a legislação?*

*22) O contrato foi executado pela entidade vencedora da licitação e nos prazos, etapas, quantidades e requisitos de qualidade definidos no instrumento?*

*23) Foi especialmente designado pela Administração representante para realização da tarefa de fiscalização e a execução do contrato foi efetivamente acompanhada e fiscalizada?*

*24) As alterações contratuais de objeto e valor guardam conformidade com as condições e limites estabelecidos pela legislação?*

*25) O pagamento dos valores contratados está sendo realizado de acordo com a legislação e o instrumento contratual?*

*26) Existe sobrepreço nos bens e serviços contratados e executados?*

*27) Há indícios de ocorrência de procedimentos fraudulentos com relação à empresa contratada e à emissão das notas fiscais de prestação de serviços ou fornecimento de bens?*

***2.4 - Metodologia utilizada***

*Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.*

***2.5 - Limitações inerentes à auditoria***

*As condições específicas que limitaram os exames estão descritas a seguir:*

*Em primeiro lugar, o fato de as compras serem feitas parte pela FAU e parte pela UFPEL gerou uma série de dificuldades para a presente fiscalização. Os procedimentos de auditoria tiveram que ser realizados em duplicidade, tendo em vista a existência de dois órgãos distintos serem responsáveis pelas aquisições, sendo a UFPEL responsável pelas compras por Pregão e a FAU pelas compras diretas. Além disso, os materiais são classificados de uma forma pela UFPEL e de outra forma pela FAU, o que dificultou a consolidação dos dados, pois inclusive os códigos de padronização utilizados são diferentes.*

*Com relação aos materiais laboratoriais, a situação é ainda mais grave, pois não há codificação ou classificação dos referidos, o que impossibilita inclusive a realização de licitação para a aquisição. Por consequência, os materiais laboratoriais são todos comprados diretamente pela FAU e são classificados em um único código, o que torna praticamente impossível uma fiscalização em relação a essas aquisições.*

*Além disso, outro problema é a inexistência de processo de compras na FAU que contenha todas as fases relativas à aquisição de materiais. Todas as compras feitas pela FAU são realizadas de forma direta sem um processo estruturado, não existindo, por exemplo, pareceres jurídicos justificando a dispensa de licitação ou notas fiscais dos materiais adquiridos com o devido ateste de recebimento. O que há são apenas mapas de preços com as pesquisas realizadas junto a fornecedores que, muitas vezes, também não têm utilidade, pois foram encontrados diversos casos em que o preço contratado não corresponde ao menor valor dentre os pesquisados, não havendo a respectiva justificativa para tanto.*

*Com relação às informações das compras de materiais laboratoriais, hospitalares e farmacológicos enviadas pela FAU, foram detectados diversos erros nos valores informados, o que gera inconfiabilidade dos dados levantados. Consequentemente, ficou prejudicada de certa forma uma análise mais exata da situação.*

*Também houve dificuldades na obtenção de informações completas e fidedignas à realidade das atividades auditadas junto aos gestores da FAU. Foram necessárias várias reuniões com diferentes pessoas e a emissão de ofícios de requisição com perguntas para entender os processos de trabalho. Verificou-se, como mostrado em diversos achados, que as atividades, em geral, não são normatizadas, não havendo fluxograma e descrição das mesmas. Os funcionários aprendem fazendo, baseados na experiência do atual ou do antigo colega de setor, sem preocupação maior com a legalidade dos procedimentos. Verificaram-se, ainda, limitações importantes na quantidade de pessoal da área de compras e nos sistemas de informações utilizados, que podem ser elencados também como causas da ausência de gestão acerca das aquisições realizadas pela FAU.*

*Por fim, a comparação de preços restou em parte prejudicada pela alta especificação dos produtos adquiridos. Em grande parte dos casos, não existe correspondência exata entre as especificações dos materiais comprados com as especificações constantes dos referenciais de preços utilizados, como as aquisições do HCPA e dos hospitais do GHC, tabela CMED ou as tabelas de aquisições de outros hospitais federais extraídas do SIASG DW (hospitais federais vinculados ao MS no estado do Rio de Janeiro).*

***2.6 - Volume de recursos fiscalizados***

*O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$* ***15.304.289,26.*** *Tal valor corresponde às aquisições de materiais farmacológicos, laboratoriais e hospitalares (subitens de despesa 09, 35 e 36) pelo Hospital Escola da UFPEL de janeiro de 2010 a dezembro de 2012.*

***2.7 - Benefícios estimados da fiscalização***

*Considera-se que o benefício estimado da ação de controle será de dois tipos:*

*- inerentes à atuação do Tribunal: expectativa de controle, fornecimento de subsídios para a atuação de outros órgãos públicos, e*

*- aumento na economia nas aquisições realizadas no âmbito do Hospital Escola da UFPEL com a elevação do percentual de compras via pregão, redução do preço referencial máximo das aquisições e regularização da situação entre a FAU e a UFPEL.*

***2.8 - Processos conexos***

*- TC 026.753/2012-0 - Esse processo trata de auditoria de conformidade para verificar a boa e regular aquisição de materiais farmacológicos, hospitalares e laboratoriais nos Hospitais Nossa Senhora da Conceição, Cristo Redentor e Fêmina - MS - integrantes do denominado Grupo Hospitalar Conceição - GHC. A fiscalização encontra-se encerrada, com proposta de audiência dos responsáveis devido a diversas irregularidades encontradas.*

*- TC 012.268/2012-7 - Representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no pregão presencial Nº 1162/11, Processo Administrativo de Compras (PAC) Nº 125961 do tipo menor preço, realizado pelo Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA), onde se discutiu, dentre outros assuntos, a legalidade da exigência, para fins de habilitação em licitações, do Certificado de Boas Práticas de Fabricação e Controle - CBPF. Na decisão proferida no âmbito do referido processo (Acórdão nº 774/2013-TCU-2ª Câmara), conforme item 1.8, foi encaminhada à SecexSaúde cópia da instrução da Unidade Técnica para subsidiar a análise da questão referente ao tratamento sistêmico e uniforme do exame da legalidade da exigência do CBPF para fins de habilitação em licitações públicas, conforme previsto na Portaria nº 2.814/GM, de 29 de maio de 1998.*

*- TC 019.497/2012-1 - Esse processo trata de auditoria de conformidade para verificar a boa e regular aquisição de materiais farmacológicos, hospitalares e laboratoriais no Hospital de Clínicas de Porto Alegre - HCPA. A fiscalização encontra-se encerrada, com proposta de oitiva a funcionários do HCPA e a empresas contratadas pelo referido hospital, dada a existência de indícios de contratação de empresas que possuem em seus quadros societários empregados da entidade contratante, em desacordo com o art. 9º, III, da Lei 8.666/93 e com o princípio da impessoalidade que deve pautar as licitações públicas, com fulcro no art. 3º dessa mesma Lei e o art. 37, caput, da Constituição Federal.*

***3 - ACHADOS DE AUDITORIA***

***3.1 - Contrato de gestão do Hospital Escola irregular***

***3.1.1 - Situação encontrada:***

*A UFPEL contratou a FAU para a gestão do Hospital Escola, mediante o Contrato 50/2011 (peça 36, p. 16-21) assinado em 16/11/2011 pelo Reitor Antônio César Gonçalves Borges e pelo Diretor Presidente da FAU, Sr. Paulo Roberto Daltoé. O objeto do contrato foi a "contratação de prestação de serviços visando ao desenvolvimento e operacionalização dos objetivos e metas projetados pelo Hospital Escola, com definição dos recursos necessários com vistas à melhoria de assistência, do ensino e da pesquisa biomédica, na conformidade de projetos específicos desenvolvidos ao longo da execução do presente instrumento pelos segmentos acadêmico e assistencial da área de saúde da UFPEL" (cláusula primeira). O valor anual firmado para o contrato foi de R$ 43.443.970,32 (cláusula terceira), demonstrado por meio de um orçamento sintético (peça 35, p. 24), sendo que no processo consta o detalhamento desse orçamento (peça 35, p. 40-41). Trata-se de um ajuste simplificado do tipo "guarda-chuva", com apenas seis páginas, que contém diversas omissões, em afronta aos requisitos legais e jurisprudenciais associados às relações das IFES com as Fundações de Apoio, e que acabam por ser causa da ausência de controle e da desorganização administrativa verificadas nos processos de aquisição e acompanhamento dos medicamentos e materiais hospitalares e laboratoriais. Assim, citam-se a seguir as principais constatações, embora a análise dos convênios e contratos entre a UFPEL e a FAU não tenha composto inicialmente o escopo da auditoria:*

*a) projeto/contrato que não se enquadra nos requisitos necessários para sua execução por uma fundação de apoio, contratada por dispensa de licitação: não possui objeto definido, não resulta em produto específico e possui característica de atividade continuada de caráter permanente da instituição;*

*b) instrumento utilizado para o ajuste é indevido (contrato), pois deveria ter sido utilizado o instrumento convenial, haja vista o repasse antecipado de recursos da UFPEL à FAU (mediante demandas desta, por meio de ofícios dirigidos à Universidade, nos quais solicita recursos, genericamente, para "suprir as necessidades do Hospital", conforme documentos exemplificativos constantes à peça 36, p. 31-39);*

*c) ausência de cláusula de prestação de contas que atenda aos requisitos normativos aplicáveis à espécie de convênios. Ressalte-se que a única disposição contratual que estabelece alguma obrigação de demonstração dos custos da FAU na execução do contrato é a cláusula de reajuste (cláusula sexta, peça 36, p. 18), que, no entanto, não pode ser considerada como prestação de contas por não detalhar a obrigatoriedade de apresentação de documentos imprescindíveis, como: relação de pagamentos, cópias de documentos fiscais, extratos bancários e de receitas financeiras, conciliação bancária e relatório de execução física;*

*d) inexistência de conta bancária específica para a execução do contrato.*

*Além disso, impende mencionar que o orçamento utilizado para a formação do valor do contrato, que foi previsto como cláusula - portanto, podendo gerar efeitos entre as partes - não está comprovado, não obstante tenha havido um detalhamento das espécies de despesas. Prova disso é o grupo de gastos com materiais e medicamentos, orçado em R$ 9.389.116,20 por ano, valor muito discrepante do valor real gasto pela FAU, que foi, em média, R$ 5 milhões nos anos de 2010 a 2012.*

*Quanto ao valor total efetivamente repassado à FAU (recursos públicos repassados para pagamento do Contrato 50/2011), constatou-se que também é menor do que o constante do orçamento. Com base nas ordens bancárias pagas à FAU, em cada exercício, relacionadas ao Contrato 50/2011 (excluindo as relativas a outras ações e outros projetos executados pela FAU não diretamente vinculados às atividades assistenciais, de ensino superior e de pesquisa do Hospital Escola), a equipe estima um gasto médio de R$ 28 milhões nos anos de 2010 a 2012 (conforme peça 37).*

*Da análise do processo administrativo 23110.005698/2011-79 (peças 35 e 36), que contém o Contrato 50/2011, conclui-se, ademais, que ocorreram as seguintes impropriedades:*

*a) a minuta inicial do contrato foi encaminhada pela FAU e previa prestar contas mensalmente (item e da cláusula segunda e cláusula sétima), com vigência de 5 anos e valor anual de R$ 40,6 milhões (cláusula terceira), e remuneração de 8% para a FAU; portanto, houve a supressão indevida dos itens de prestação de contas após o trâmite na UFPEL - em nova minuta encaminhada pela FAU, houve a supressão das cláusulas relativas à exigência de prestação de contas e a anexação do orçamento remetendo a um valor global (R$ 43 milhões) maior do que a minuta inicial; b) a Procuradoria manifestou-se, mediante o Parecer nº 169/2011, alertando para a necessidade de observar o disposto na IN STN 01/1997, aplicável à formalização de convênios, em especial: definição de objeto específico, com descrição detalhada clara e precisa, plano de trabalho detalhado, compromisso de movimentação dos recursos em conta bancária específica, com retiradas na forma de cheque nominal ao credor e comprovação por meio de documento fiscal idôneo, a obrigatoriedade de apresentação de relatórios físico-financeiros e a definição da vigência em consonância com as metas estabelecidas. O Procurador apresenta um check-list para orientação dos gestores, em função da ausência de elementos necessários para o exame formal, e destaca a necessidade de definição do instrumento contratual. Constata-se que não houve atendimento do parecer jurídico, e, tampouco, a utilização do chek-list, que, se houvesse sido adotado pela Administração, teria evitado a elaboração superveniente do contrato irregular;*
*c) em novo Parecer, da segunda minuta do contrato (Parecer nº 515/2011), conclui o Procurador pela impossibilidade da contratação nos termos propostos, em função da ausência de vários pressupostos*

*legais e jurisprudenciais. Destaca-se que a fundamentação do parecer está relacionado ao instrumento de contrato, em vista do quê seriam exigidos: a "descrição fundamentada do projeto", o qual "deve ser específico e com prazo de duração determinado"; o Plano de Trabalho aprovado e fundamentado, composto pelos itens constantes do art. 21 da Portaria Interministerial 127/2008; a vedação da subcontratação total, a previsão de destinação dos materiais e equipamentos à UFPEL; a previsão da prestação de contas e da submissão ao controle do órgão máximo da IFES; a divulgação na Internet do ajuste contratual, dos valores envolvidos e dos pagamentos efetuados; a previsão de mecanismos de fiscalização; a definição de Termo de Referência e Projeto Básico. Além de não ter havido o atendimento das medidas sugeridas, entende-se que o Parecer parte de uma premissa indevida, que é a do contrato como instrumento do ajuste; a relação é convenial;*
*d) não obstante a ausência de requisitos necessários para a regularidade da contratação da FAU, foi ratificada a dispensa e a celebração do Contrato 50/2011 pelo Sr. Élio Paulo Zonta, Pró-Reitor Administrativo, com a justificativa dada pelo Sr. Sérgio Luiz dos Santos Nascimento, no exercício da Reitoria. Essa justificativa ampara-se na necessidade da continuidade dos serviços essenciais prestados pelo Hospital Escola e na iminência, à época, de possível perda de recursos destinados pelo MEC aos hospitais universitários, os quais seriam remanejados caso não houvesse o devido empenho até a data especificada; entende-se que não pode ser acatada essa justificativa, visto que, em se tratando de uma relação continuada que é regulada por uma dispensa de licitação (sem as incertezas, portanto, do cumprimento de prazo dos processos licitatórios), os procedimentos para a celebração de um novo ajuste com a FAU, adequado aos ditames normativos, poderiam ter iniciado muito antes do término do exercício;*
*e) não há acompanhamento/fiscalização efetivos dos repasses à FAU e da utilização dos recursos. Não houve qualquer prestação de contas ou demonstrativo de despesas efetuadas na execução do Contrato e os montantes destinados são sempre demandados pela Fundação de Apoio, por meio de requisições genéricas ("para suprir as necessidades do Hospital Escola") sem qualquer detalhamento dos gastos, da aplicação dos recursos e da movimentação nas contas bancárias da instituição. Em entrevistas com os responsáveis, não foram obtidas informações mais precisas sobre a execução do instrumento contratual.*
*Em resposta ao Ofício 06-1407-TCU/SECEX-RS, solicitando esclarecimentos sobre a formalização e a execução do Contrato 50 (peça 17), o Reitor enviou o Ofício GR/UFPEL nº 126/2013 (peça 18), mediante o qual encaminha justificativas fornecidas pelo Reitor anterior (peça 18, p. 2-3) e pelo Diretor-Presidente da FAU (peça 18, p. 4-5), e informa que estão sendo adotadas medidas para solucionar os problemas identificados, a partir de orientação técnica da Auditoria Interna (peça 18, p. 7-a 8).*

*Da análise dos esclarecimentos fornecidos pelos responsáveis (que assinaram o Contrato 50/2011), constata-se:*

*a) com relação ao argumento de que o orçamento previsto de R$ 43 milhões de reais foi fundamentado nos gastos em exercícios anteriores: como já demonstrado, a média estimada de repasses para a FAU, para manutenção do Hospital Escola, entre 2010 e 2011, foi de R$ 28 milhões, e, caso se exclua o exercício de 2012, o valor é menor ainda; além disso, esse valor supera até o próprio montante de toda a despesa operacional somada ao custo dos serviços prestados da FAU (que incorpora os gastos de todos os outros projetos mantidos com a UFPEL e com outras instituições), de acordo com os balanços dos exercícios de 2009 e 2010 (peça 38), respectivamente de cerca de R$ 32 milhões e de R$ 35 milhões. Na verdade, somente no próprio exercício de 2011 é que esse valor teve um incremento para cerca de R$ 44 milhões; no entanto, ressalte-se novamente que esta quantia representa o total dos custos da FAU, que executa diversas outras atividades além da execução do Contrato 50/2011, e, como já se informou, o montante de repasses para a atividade de gestão do Hospital Escola é estimado em R$ 29 milhões nesse ano (peça 36);*

*b) quanto à dotação superestimada para a aquisição de medicamentos, os responsáveis não justificam. Os argumentos dos custos elevados de certos medicamentos para atendimento de pacientes*

*com câncer e outras doenças graves, com a exemplificação do valor de R$ 5 mil reais para um medicamento e de que há variações nos estoques nos limiares dos exercícios que impedem a precisão da estimativa não são suficientes para esclarecer a elevada diferença entre o orçamento executado e o previsto, de quase 100%;*

*c) a alegação de que não houve óbices à celebração do contrato nos pareceres jurídicos não é verídica, pois foram identificadas inconsistências pelos procuradores, que apenas não ficou explícito pelo entendimento de o ato final de gestão caberia à Administração. Por outro lado, não se pode admitir também o argumento de que a cláusula de prestação de contas estaria implícita na relação pela referência genérica a dispositivos legais.*

***3.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:***

*Contrato 50/2011 - Gestão do Hospital Escola pela FAU*

*Processo de dispensa 23110005698201179/2011 - Dispensa de licitação para contratação da Fundação de Apoio Universitário para gestão do Hospital Escola*

***3.1.3 - Causas da ocorrência do achado:***

*Falta de controle e de acompanhamento sistemático sobre a gestão do Hospital Escola pela FAU, inviabilizando a definição precisa das necessidades e dos recursos necessários para a manutenção.*

*Ausência de iniciativa dos responsáveis em proceder à revisão das relações com fundações de apoio apesar de todas as determinações já recebidas do TCU.*

***3.1.4 - Efeitos/Consequências do achado:***

*Prejuízos em virtude da ausência de fiscalização (efeito potencial).*

*Desorganização administrativa da FAU, comprometendo o processo de aquisição de medicamentos, entre outros (efeito real).*

***3.1.5 - Critérios:***

*Acórdão 599/2008, item 9.1.1, 9.1, TCU, Plenário*

*Acórdão 2731/2008, TCU, Plenário*

*Acórdão 872/2011, item 9.2.3, TCU, Plenário*

*Decreto 7423/2010, art. 2º; art. 8º, § único; art. 8º, caput ; art. 12*

*Lei 8958/1994, art. 1º; art. 3º, inciso I a III*

*Acórdão 599/2008 referente ao relacionamento da Fundação Universidade Federal de Pelotas (UFPEL) com as suas fundações de apoio, itens aplicáveis:*

*9.1.1. nos casos de execução de objeto de interesse comum, com o repasse antecipado de recursos, celebre convênio com a respectiva fundação de apoio, atentando, ainda, para as disposições da Instrução Normativa n.º 01, de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional, especialmente nos casos em que os recursos advirem de dotações consignadas nos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social;*

*9.1.2. somente formalize contrato com as fundações de apoio, com fundamento no inciso XIII do art. 24 da Lei n.º 8.666, de 1993, c/c art. 1º da Lei n.º 8.958, de 1994, quando o objeto a ser contratado seja executado em caráter personalíssimo pela fundação, bem assim compatível com a sua área de atuação, sem prejuízo da realização da prévia pesquisa preço de mercado e do detalhamento dos serviços ou produtos a serem contratados, abstendo-se, ainda, de efetuar o repasse antecipado de recursos;*

*9.1.3. implemente mecanismos efetivos de fiscalização dos projetos desenvolvidos com a participação das fundações de apoio, independentemente da fonte dos recursos, de modo a permitir o pleno conhecimento dos projetos realizados, a comprovação da fiel execução dos objetos pactuados e a correta execução financeira dos ajustes firmados;*

*9.1.6. naqueles convênios firmados com recursos provenientes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, exija das fundações de apoio a apresentação de prestação de contas final e periódica em estrita observância às disposições da Instrução Normativa n.º 01, de 1997, da Secretaria do Tesouro Nacional;”*

*9.1.14. abstenha-se de celebrar qualquer tipo de ajuste com as fundações de apoio, cujo objeto seja a prática de atos de competência exclusiva da Universidade, salvo quando vinculados a projetos específicos e desde que relativos à finalidade de apoiar projetos de pesquisa, ensino e extensão e desenvolvimento institucional, científico e tecnológico de interesse da instituição federal contratante, nos termos do art. 1º da Lei n.º 8.958, de 1994, c/c o art. 1º do Decreto n.º 5.205, de 2004.*

*Acórdão 872/2011, primeiro monitoramento do Acórdão 599/2008, especificamente dirigido à UFPEL. Item:*

*9.2.3 observar, nos ajustes celebrados com suas fundações de apoio. as disposições dos Decretos 7.423/2010 e 6.170/2007 e da Portaria Interministerial 127. de 29/05/2008, que tratam de normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse.*

*Lei 8.958/1994, alterada pela MP 495/2010 (convertida na Lei 12.349/2010).*

***3.1.6 - Evidências:***

*Ofício GR/UFPEL nº 126/2013 - resposta ao Ofício 06-1407-TCU/SECEX-RS.*
*Contrato 50/2011 - 1ª parte.*
*Contrato nº 50/2011 - 2ª parte.*
*Repasses efetuados para a FAU.*
*Balanços FAU.*

***3.1.7 - Conclusão da equipe:***

*O achado apontado, que abrange várias ocorrências, configura negligência dos gestores no que tange ao zelo pelos recursos públicos repassados à FAU para manutenção do Hospital, bem como no atendimento de determinações já expedidas por este Tribunal. As principais determinações que visam a regularizar os procedimentos envolvidos na regulação da execução de projetos pela FAU são anteriores à celebração do Contrato 50/2011. Destacam-se o Acórdão 2.731/2008-TCU-Plenário, de caráter mais geral e que vem sendo utilizado como um marco para a apreciação das relações entre as IFES e fundações de apoio, por ter uniformizado o entendimento sobre diversos aspectos; e as deliberações especificamente dirigidas à UFPEL – Acórdãos 599/2008-TCU-Plenário e 872/2011-TCU-Plenário, relativos à auditoria e respectivo monitoramento realizado pela SECEX-RS na Universidade, com o objetivo de examinar convênios e contratos com fundações de apoio.*

*Não obstante o Tribunal tenha adotado posições menos rigorosas com relação a sanções de gestores em vista das controvérsias que envolviam as relações das IFES com suas fundações de apoio (Acórdãos TCU-Plenário 330/2009, 599/2009, 2.190/2009, 158/2010 e 1.897/2010), no atual caso a contratação da FAU ocorreu num contexto em que já se encontrava superada a indefinição jurídica anterior, tanto pela uniformização da jurisprudência do TCU como por modificações normativas.*

*Assim, não se pode admitir eventual argumento que pretenda demonstrar insegurança jurídica no que tange às relações com fundações de apoio, visto que essa Corte de Contas expediu uma série de determinações, algumas específicas para a UFPEL, que servem como guias para os gestores públicos na sua tarefa de gestão. A posição do TCU destacando o marco no tratamento das fundações de apoio já foi evidenciada para o próprio Reitor da UFPEL, na oportunidade da apreciação de pedido de reexame interposto pelo Sr. Antonio Cesar Gonçalves Borges, contra os termos do Acórdão 2.411/2010-TCU-2ª Câmara, em que o Tribunal considerou parcialmente procedente Representação que tratou da apuração de possíveis irregularidades nas relações entre o Hospital Escola e prestadores de serviços (TC 022.559/2008-7). Na apreciação do recurso (Acórdão 2.442/2011-TCU-2ª Câmara, Sessão de 19/4/201), o TCU declarou insubsistentes alguns itens da deliberação atacada, por entender que houve rigor excessivo ante situações ocorridas antes do Acórdão 2.731/2008-TCU-Plenário. Por outro lado, o Ministro Relator Ubiratan Aguiar deixou assente, em seu Voto, que as irregularidades apuradas não poderiam subsistir após o novo marco legal e jurisprudencial, conforme se verifica pelos seguintes trechos, transcritos do Voto:*

*13. São verdadeiros os argumentos do recorrente, portanto, de que a situação então vigente era a de delegação da gestão do Hospital Escola da UFPEL à Fundação de Apoio Universitário. Mais ainda, aquela situação não se constituía em exceção, mas em prática generalizada nos ambientes das universidades federais.* ***Tal prática não mais pode, neste momento, existir, porquanto a "delegação" genérica não é mais possível, devendo as universidades, doravante, trabalharem com as fundações de apoio apenas em projetos específicos, de escopos bem definidos****, observados os requisitos constantes da já referida Lei 12.349/2010 e Decreto 7.423/2010 (não grifado no original)*

*[...]*

*15. Entendo, assim, que, embora os atos questionados nestes autos não tenham sido praticados nos estritos limites da legislação vigente, a situação de generalizado envolvimento entre as universidades federais e as fundações de apoio universitário existente em todo o país, de conhecimento deste Tribunal, bem assim a antecedência dos fatos em relação à prolação do Acórdão 2.731/2008-TCU-Plenário e da edição da Lei 12.349/2010 e do Decreto 7.423/2010 podem atenuar a conduta do agente, mormente quando não se vislumbra má-fé ou se discute a existência de prejuízos aos cofres públicos.*

*Um dos pontos centrais verificados é que o instrumento utilizado pela UFPEL não poderia ser o contrato, considerando que não havia preço certo, detalhamento dos serviços e pesquisa de mercado para a prestação de serviços pela FAU, e os repasses não são efetuados após eventual liquidação de despesa, e sim, antecipadamente. Nesse sentido, é evidente a aplicação dos itens 9.1.1 e 9.1.2 do Acórdão 599/2008-TCU-Plenário.*

*Portanto, trata-se de uma ocorrência de conformidade, ante o descumprimento de normas e de decisões do Tribunal. Além disso, reflete também um problema de natureza operacional: a ausência de transparência e de melhor detalhamento dos serviços prestados pela FAU acarretam a fragilidade do controle dos riscos e a falta de autonomia da UFPEL no que tange à execução financeira do Hospital – incluídos os processos de aquisição de medicamentos e materiais hospitalares e laboratoriais -, podendo gerar prejuízos, associados a ineficiência da FAU, impossíveis de serem detectados no atual quadro. Some-se a isso a evidente desorganização administrativa da fundação de apoio, constatadas pela equipe e relatadas nos demais itens.*

*Oportuno se faz salientar, ainda, que a gestão de hospitais universitários pelas fundações de apoio é um dos problemas que vem ocorrendo no sistema, e a FAU não é o único caso. Nesse sentido, cite-se, pela pertinência com o tema, a Fiscalização de Orientação Centralizada que o TCU realizou em 2009 (TC 002.024/2009-6) nos Hospitais Universitários Federais vinculados às IFES, da qual resultou o Acórdão 2.813/2009-TCU-Plenário. No que concerne à área de gestão, o Tribunal identificou casos em que os recursos do SUS estavam sendo parcial ou integralmente geridos pelas fundações de apoio, especialmente para pagamento de pessoal contratado, casos em que as fundações de apoio administravam os HU sem o controle das IFES quanto aos recursos despendidos.*

*Há medidas de reestruturação do sistema de HUF em andamento, as quais vêm sendo monitoradas pelo Tribunal, que devem propiciar melhorias na gestão e a possibilidade de extinguir a dependência das fundações de apoio. A política em condução pelo governo federal, mediante a qual se espera resolver as dificuldades de gestão, está associada à recém-criada Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares – EBSERH -, criada pela Lei 12.550, de 15 de dezembro de 2011, com estatuto social aprovado pelo Decreto 7.661, de 28 de dezembro de 2011.*

*No entanto, a adesão das IFES e dos seus Hospitais Universitários à EBSERH não é compulsória, e a própria implantação da nova estrutura, em caso de adesão, possui um prazo de maturação longo. Assim, entende-se que a UFPEL deve rever imediatamente o Contrato 50/2011, independente do processo de adesão/consolidação da EBSERH.*

*A irregularidade guarda estreita relação com os demais achados e a sua gravidade exige a avaliação da imputação de eventuais sanções aos responsáveis.*

***3.1.8 - Responsáveis:***

***Nome:*** *Antônio César Gonçalves Borges* - ***CPF:*** *113.076.840-68* - ***Cargo:*** *Reitor da UFPEL (de 1/10/2010 até 26/12/2012)*

***Nome:*** *Paulo Roberto Daltoé* - ***CPF:*** *057.488.440-87* - ***Cargo:*** *Diretor Presidente da FAU (desde 21/11/2001)*

***Conduta:*** *O ex-Reitor e o Diretor Presidente da FAU foram os responsáveis pela escolha e assinatura do instrumento irregular para a gestão do Hospital Escola.*

***Nexo de causalidade:*** *A celebração do Contrato 50/2011, firmado entre a UFPEL e a Fundação de Apoio Universitário para gestão do Hospital Escola, cujas condições configuram afronta aos normativos legais e às determinações já expedidas por este Tribunal, antes da data de assinatura do contrato, no sentido de regularizar os procedimentos envolvidos na regulação da execução de projetos pela FAU.*

***Culpabilidade:*** *Os responsáveis praticaram o ato mesmo após pareceres dos procuradores terem alertado sobre inconsistências.*

*As principais determinações que visam a regularizar os procedimentos envolvidos na regulação da execução de projetos pela FAU são anteriores à celebração do Contrato 50/2011, havendo, inclusive, deliberações especificamente dirigidas à UFPEL, razões pelas quais é razoável afirmar que era possível aos responsáveis terem consciência da ilicitude do ato que praticaram.*

*Os responsáveis tinham plenas condições de terem firmado um instrumento de acordo com as orientações dos procuradores e das deliberações e determinações do Tribunal de Contas da União sobre a matéria, e de acordo com o check-list elaborado pela AGU e apresentado por um dos procuradores.*

*A conduta dos responsáveis é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual eles devem ser ouvidos em audiência a fim de avaliar se merecem ser apenados com a aplicação de multa.*

***3.1.9 - Proposta de encaminhamento:***

*Determinar à UFPEL que promova a efetiva fiscalização dos recursos transferidos à Fundação de Apoio Universitário mediante o Contrato 50/2011, e proceda a novo instrumento para regular a relação convenial que tem como objeto a gestão do Hospital Escola, adequando-a a todas as disposições normativas e jurisprudenciais aplicáveis e implementando os controles adequados para o efetivo acompanhamento da regularidade e da eficiência dos recursos públicos repassados à Fundação de Apoio e aplicados nas atividades do Hospital Escola, independente de eventual decisão quanto à adesão à EBSERH para a gestão do Hospital.*

*Realizar a audiência dos responsáveis para que apresentem as razões de justificativas para o ato de celebração do Contrato 50/2011, firmado entre a UFPEL e a Fundação de Apoio Universitário para gestão do Hospital Escola, cujas condições configuram afronta a determinações já expedidas por este Tribunal, antes da data de assinatura do contrato, no sentido de regularizar os procedimentos envolvidos na regulação da execução de projetos pela FAU, destacando-se, nesse sentido, o Acórdão 2.731/2008, de caráter mais geral e que vem sendo utilizado como um marco para a apreciação das relações entre as IFES e fundações de apoio, por ter uniformizado o entendimento sobre diversos aspectos; e as deliberações especificamente dirigidas à UFPEL – Acórdãos 599/2008 e 872/2011, relativos a auditoria e respectivo monitoramento realizado pela SECEX-RS na Universidade, com o objetivo de examinar convênios e contratos com fundações de apoio.*

***3.2 - Deficiências no planejamento das aquisições dos insumos auditados.***

***3.2.1 - Situação encontrada:***

*A fim de verificar a qualidade do planejamento das aquisições dos insumos auditados pelo HE, e de diagnosticar uma realidade particular e irregular no quantitativo de aquisições diretas realizadas pela FAU, a equipe de auditoria realizou diversos procedimentos e fez várias indagações documentadas nos ofícios de requisição para conhecer a administração do HE.*

*Constatou-se que o HE nunca contou com diagnósticos fundamentais, por parte dos seus administradores, para uma adequada gestão de materiais e aquisições dos mesmos. Nenhum administrador, seja da FAU, seja da UFPEL, possuía conhecimento do volume de medicamentos, de materiais hospitalares e de materiais laboratoriais adquiridos pelo HE. Ninguém possuía, também ideia do quanto das compras eram feitas de forma direta pela FAU, sem realização de licitação. Salienta-se que 44,42% das compras dos insumos auditados foram feitas de forma direta, ou seja, sem licitação.*

*Fica evidente a falta de planejamento nas aquisições dos insumos em questão ao se verificar que o HE adquiriu em média, nos três últimos anos, aproximadamente 5 milhões de reais de materiais e medicamentos ao passo que o Contrato 50/2011, na sua confecção, foi acompanhado de uma planilha que prevê um consumo médio anual de R$ 9.389.116,20, conforme demonstrado no item 3.1. Além disso, ao se gastar uma média de 5 milhões de reais por ano, fica evidente as falhas e ausências de gestão quando se verifica que as solicitações e os pregões por ARP foram em um valor, em média, de metade do necessário pelo HE.*

*Verificou-se que nunca houve uma análise comparativa das curvas ABC dos itens comprados pela UFPEL, mediante pregão, e dos itens comprados pela FAU. Os responsáveis, quando indagados sobre os descontroles nos processos de compras e gerenciamento de materiais, justificaram como causa a falta de sistemas de informações. Entretanto, mesmo que não estejam disponibilizadas da maneira mais fácil, as informações existem, e a equipe de auditoria conseguiu fazer essas análises em poucos dias.*

*Ao comparar as compras da FAU e da UFPEL, conclui-se que a FAU adquiriu de forma direta no período auditado R$ 6.798.104,00, e a UFPEL adquiriu R$ 8.506.185,26 mediante ARP. Ao se comparar as Curvas ABC de alguns dos principais itens adquiridos, verifica-se que o HE está sendo administrado de forma antieconômica, pois de 12 itens comparados, a FAU compra 11 com preço superior ao da UFPEL, conforme demonstrado na tabela abaixo:*

*Tabela 3 – Comparativo de valores unitários adquiridos pela FAU e pela UFPEL de itens relevantes da curva ABC*

| | FAU | | | UFPEL | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **Produto** | **Valor Total** | **Qtde Adquirida** | **Valor Unit.** | **Valor Total** | **Qtde Adquirida** | **Valor Unit.** | **Dif. % dos Preços FAU x UFPel** |
| ANASTROZOL 1MG (ARIMIDEX) | 117.726,12 | 38.790 | 3,03 | 47.691,64 | 42.304 | 1,13 | 269% |
| CAMPO CIRURGICO 45 X 50 | 124.552,01 | 2.442 | 51,00 | 82.047,60 | 1.980 | 41,44 | 123% |
| CAPECITABINE 500MG COMP.(XELOD) | 548.472,00 | 34.800 | 15,76 | 1.097.678,40 | 71.520 | 15,35 | 103% |
| FULVESTRANTO 250MG (FASLODEX) | 187.015,34 | 79 | 2.367,28 | 95.982,55 | 46 | 2.086,58 | 113% |
| GOSERELINA 10,8MG (ZOLADEX) | 33.044,24 | 35 | 944,12 | 110.034,24 | 127 | 866,41 | 109% |
| GOSERELINA 3,6MG AMP | 248.827,08 | 699 | 355,98 | 483.490,71 | 1.449 | 333,67 | 107% |
| HEPARINA SODICA 5000 UI / 0,25ML SC | 135.640,95 | 24.042 | 5,64 | 152.170,00 | 41.250 | 3,69 | 153% |
| IMIPENEM500MG+CILASTATINA500MG | 67.948,92 | 4.087 | 16,63 | 124.128,00 | 7.460 | 16,64 | 100% |
| LETRESOL 2,5 MG COMP. (FEMARA) | 63.213,65 | 7.478 | 8,45 | 81.435,00 | 12.750 | 6,39 | 132% |
| PIPERACILINA+TAZOBACTAN 4,5G F | 85.153,03 | 11.429 | 7,45 | 68.867,50 | 11.950 | 5,76 | 129% |

| | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ***SORO FISIOLÓGICO 0,9% FR 250 M*** | ***48.972,80*** | ***31.020*** | ***1,58*** | ***76.290,00*** | ***59.180*** | ***1,29*** | ***122%*** |
| ***ONCO BCG 40MG*** | ***53.060,00*** | ***350*** | ***151,60*** | ***40.990,00*** | ***350*** | ***117,11*** | ***129%*** |

*Fonte: Dados enviados pela FAU e pela UFPEL*

*É impactante, por exemplo, a situação do fármaco Anastrozol 1mg. Ele é adquirido pela FAU com um preço, em média, 269% acima do preço pago pela UFPEL, e, ainda, 71% das compras dele foram feitas pela fundação de apoio.*

*Outra perda ocasionada com essa situação é o mau uso dos recursos humanos. Enquanto que para comprar 8,5 milhões de reais foram feitas 2.651 compras pela UFPEL, para comprar 6,8 milhões de reais, a FAU fez 11.742 compras. Isso gera um aumento de trabalho desnecessário e antieconômico para o escasso quadro de funcionários do setor administrativo do HE.*

***3.2.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:***

*Base de Dados sobre as compras de materiais laboratoriais, hospitalares e farmacológicos realizadas pela FAU e pela UFPEL no período de 1/1/2010 a 31/12/2012.*

***3.2.3 - Causas da ocorrência do achado:***

*Ausência de planejamento nas aquisições dos insumos para o Hospital Escola.*

*Deficiência generalizada na gestão e inexistência de controles adequados nas aquisições realizadas para o Hospital Escola.*

*Ausência de iniciativa dos responsáveis pela gestão do hospital em efetuar as aquisições dos insumos de maneira legal, eficiente e econômica.*

***3.2.4 - Efeitos/Consequências do achado:***

*Prejuízos gerados por aquisição ou contratação sem escolha da proposta mais vantajosa. (efeito real)*

*Percentual elevado de contratações diretas, quando o normal seria que as aquisições feitas por essa modalidade fossem exceção e não a regra. (efeito real)*

*Descumprimento dos normativos legais referentes às aquisições públicas. (efeito real)*

*Desperdício dos recursos humanos devido a processos de trabalho mal planejados. (efeito real)*

***3.2.5 - Critérios:***

*Constituição Federal, art. 37, caput ; art. 37, inciso XXI*

*Lei 8666/1993, art. 15, inciso II; art. 26, § único*

*Lei 8958/1994, art. 3º*

***3.2.6 - Evidências:***

*Of HE/UFPEL n.º 074/2013/DIR - resposta ao Ofício 03-1407-TCU/SECEX-RS - 1ª parte.*

*Of HE/UFPEL n.º 082/2013/DIR - resposta ao Ofício 03-1407-TCU/SECEX-RS - complementar.*

***3.2.7 - Conclusão da equipe:***

*No transcorrer da auditoria, a equipe ouviu diversas vezes que o Hospital Escola é deficitário e que é um "sumidouro" de dinheiro da UFPEL. Constata-se, porém, que as aquisições de fármacos e de materiais hospitalares e laboratoriais, destino de grande parte dos recursos do HE, estão sendo mal planejadas e administradas, conforme as seguintes irregularidades:*

*- ausência de dimensionamento dos gastos do HE nos insumos auditados;*

*- falta de planejamento das aquisições, acarretando em elevado volume de compras sem licitação, com desperdício de recursos públicos e descumprimento da legislação;*

*- desperdício dos recursos humanos em processos de trabalho mal planejados;*

*- administração dos estoques com deficiências graves.*

*Por todo o exposto, conclui-se que há falta de planejamento por parte dos gestores do HE, desperdícios de recursos financeiros e humanos e descumprimento do dever público de adquirir insumos mediante processo de licitação. Portanto, no presente caso, novamente constata-se*

*irregularidades graves na gestão do HE, devendo ser realizada a audiência dos gestores da UFPEL e da FAU.*

***3.2.8 - Responsáveis:***

***Nome:*** *Antônio César Gonçalves Borges* **- *CPF:*** *113.076.840-68* **- *Cargo:*** *Reitor da UFPEL (de 1/10/2010 até 26/12/2012)*

***Nome:*** *Paulo Roberto Daltoé* **- *CPF:*** *057.488.440-87* **- *Cargo:*** *Diretor Presidente da FAU (desde 21/11/2001)*

***Nome:*** *Carlos Augusto da Cunha Tavares* **- *CPF:*** *301.989.330-53* **- *Cargo:*** *Diretor Geral do Hospital Escola (de 15/1/2009 até 14/1/2013)*

***Nome:*** *Luiz Vicente Borsa Aquino* **- *CPF:*** *333.526.400-25* **- *Cargo:*** *Diretor Executivo da FAU (desde 1/1/2010)*

***Conduta:*** *A irregularidade abrange toda a administração do Hospital Escola. Ela é grave e abrangente, sendo o ex-Reitor e o ex-Diretor Geral do HE os principais responsáveis por parte da UFPEL, e o Diretor Presidente e o Diretor Executivo os principais responsáveis por parte da FAU.*

***Nexo de causalidade:*** *Os responsáveis tem a incumbência de gerir o Hospital Escola de maneira legal, eficiente e transparente, mas foram omissos nessa obrigação.*

***Culpabilidade:*** *A conduta dos responsáveis é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual eles devem ser ouvidos em audiência a fim de avaliar se merecem ser apenados com a aplicação de multa, pois é razoável e obrigatória a consciência dos responsáveis das irregularidades na gestão do HE e avalia-se que os gestores poderiam e deveriam ter administrado o hospital mediante as informações disponibilizadas pelos sistemas de informações a fim de dar cumprimento aos normativos e de promover a eficiente aplicação dos recursos públicos.*

***3.2.9 - Proposta de encaminhamento:***

*Determinar à UFPEL e à FAU que promovam, em relação às aquisições de medicamentos, de materiais hospitalares e laboratoriais, e demais insumos, estudos e diagnósticos das necessidades do Hospital Escola e de ações gerenciais para atendimento das mesmas, buscando, inclusive, adequar a orçamentação com vistas a centralizar as compras na UFPEL, mediante licitação, com economidade e utilização eficiente dos recursos humanos.*

*Realizar a audiência dos responsáveis para que apresentem razões de justificativas para as seguintes irregularidades na administração do Hospital Escola:*

*- ausência de dimensionamento dos gastos do HE nos insumos auditados e de planejamento das aquisições, acarretando em atos de gestão ilegais devido às excessivas compras sem licitação;*

*- gestão antieconômica do Hospital Escola devido ao elevado volume de aquisições sem licitação com preços superiores aos adquiridos mediante licitação;*

*- desperdício dos recursos humanos em processos de trabalho mal planejados, conforme detalhado no achado.*

***3.3 - Percentual elevado de compras diretas***

***3.3.1 - Situação encontrada:***

*Constatou-se um elevado percentual de compras diretas nas aquisições dos materiais laboratoriais, hospitalares e farmacológicos no Hospital Escola da UFPEL. Conforme dados expostos na tabela abaixo, as contratações diretas representaram 44,42% do valor total das aquisições no período analisado, sendo que em 2012 tal percentual atingiu 79,89% das compras, o que demonstra que a situação piorou em relação aos dois anos anteriores.*

*Tabela 4 – Comparativo entre as compras realizadas pela FAU e pela UFPEL*

| ***ANO*** | ***FAU (compras diretas)*** | ***UFPEL (compras por pregão)*** | ***VALOR TOTAL*** | ***% COMPRAS DIRETAS*** | ***% COMPRAS PREGÃO*** |
|---|---|---|---|---|---|
| *2010* | *1.789.488,25* | *2.669.103,29* | *4.458.591,54* | *40,14%* | *59,86%* |

| 2011 | 1.319.090,27 | 4.908.561,42 | 6.227.651,69 | 21,18% | 78,82% |
|---|---|---|---|---|---|
| 2012 | 3.689.525,48 | 928.520,55 | 4.618.046,03 | 79,89% | 20,11% |
| ***TOTAL*** | *6.798.104,00* | *8.506.185,26* | *15.304.289,26* | *44,42%* | *55,58%* |

*Fonte: Dados enviados pela FAU e pela UFPEL*

*Para se ter uma ideia de como tais percentuais são elevados, em recentes auditorias feitas em hospitais federais por este Tribunal no Rio Grande do Sul, verificou-se que nos hospitais pertencentes ao Grupo Hospitalar Conceição (Hospitais Nossa Senhora da Conceição, Cristo Redentor e Fêmina) o percentual de contratações diretas representa apenas 11,98% do valor total das aquisições enquanto tal número é ainda menor no Hospital de Clínicas de Porto Alegre: 8,21% da despesa total. Ressalta-se que o período analisado nessas auditorias foi bastante semelhante ao da presente fiscalização.*

*Conforme exposto no item 3.2, fazendo-se um comparativo entre os preços contratados via pregão pela UFPEL e os contratados pela FAU de forma direta, constatou-se que, de maneira geral, os valores das aquisições diretas são bastante superiores àqueles conseguidos mediante procedimento licitatório. Diante disso, conclui-se que essa grande quantidade de contratações diretas tem se mostrado bastante antieconômica para os cofres públicos.*

*Em análise às aquisições dos 30 itens mais consumidos pela FAU e UFPEL, de acordo com a curva ABC, foram encontradas algumas razões que explicam a origem desse percentual tão elevado de aquisições diretas, todas elas relacionadas à falta de um adequado planejamento e controle. Dentre elas, podemos citar:*

*1) Quantitativos previstos em ata de registro de preços são insuficientes para o consumo do período de vigência da ata, o que leva à necessidade de contratações diretas, na grande maioria das vezes por preços superiores aos registrados em pregões. Ressalta-se que, por vezes, há situações em que as compras diretas são feitas da mesma empresa vencedora do Pregão, mas a um preço maior, o que indica mais uma vez a falta de crítica adequada de preços quando da realização das aquisições pela FAU. Tal situação foi encontrada na aquisição dos seguintes materiais/medicamentos:"Compressa de Gaze 10X10 13 fios", "Campo Cirúrgico 45X50", "Seringa Descartável 20 ml s/ag" e "Meropenem 500 mg", conforme tabelas constantes da peça 22 A razão para essas aquisições diretas é falta de planejamento que relacione o consumo do Hospital com as necessidades de aquisição que deveriam estar contempladas nos pregões realizados pela UFPEL, o que é mais um indicativo da falta de melhor gestão com relação às compras analisadas.*

*2) Inexistência de ata de registro de preços para a aquisição, levando à necessidade de contratações diretas em sua maioria por preços superiores aos anteriormente ou posteriormente registrados. Em outras palavras, ocorreram diversas aquisições antieconômicas por contratação direta devido à falta de procedimento licitatório. Tal situação foi encontrada na aquisição dos seguintes materiais/medicamentos: "Campo Cirúrgico 45X50", "Seringa Descartável 20 ml s/ag", "Paclitaxel 100mg Fr/amp", "Omeprazol 40mg Fr/amp" e "Meropenem 500 mg", conforme tabelas constantes da peça 23. Da mesma forma, a razão para essas contratações diretas é a falta de melhor gestão e planejamento com relação às aquisições de materiais para o Hospital Escola.*

*3) Os materiais laboratoriais consumidos pelo Hospital Escola são adquiridos via contratação direta em sua totalidade. A razão para isso é que tais materiais vêm sendo classificados sob um único código, não havendo especificação adequada para cada item, o que impede a abertura de procedimento licitatório para os mesmos.*

*4) Inexplicavelmente, o material farmacológico "Polimixina B 500.000 UI Fr/amp", um dos itens mais relevantes na Curva ABC, durante todo o período foi adquirido apenas por meio de contratação direta dada a ausência de procedimentos licitatórios para a compra desse produto. No período analisado, o valor total adquirido deste medicamento foi de R$ 63.332,95.*

*Dado esse grande percentual de contratações diretas, foram feitos questionamentos aos gestores da FAU para que justificassem tal situação por meio do Ofício de Requisição 03-1407-TCU/SECEX-*

*RS (peça 9). Tais questionamentos foram respondidos no Of. HE/UFPEL n.O074/2013/DIR (peças 10 e 11).*

*Primeiramente, questionou-se como é feito o dimensionamento dos quantitativos a serem adquiridos via pregão pela UFPEL e qual o critério para disparar um novo procedimento licitatório para a aquisição de materiais. Em resposta, a FAU relatou que os quantitativos adquiridos via pregão pela UFPEL são dimensionados pela média de consumo mensal dos estoques, sendo que os pregões para registro de preços são solicitados com vigência das atas para doze meses. No entanto, como já relatado, em vários casos o quantitativo previsto não foi suficiente para o consumo do período, o que denota que a previsão tem sido falha. Uma das explicações para isso talvez seja a própria fragilidade de controle dos estoques, constatação que é alvo de análise no item 3.9 deste relatório.*

*Com relação ao critério para o disparo de nova licitação, os gestores informaram que o pedido para novo procedimento licitatório se dá quando o saldo da ata é suficiente para necessidade de consumo de dois meses. No entanto, em análise a sete pregões realizados pela UFPEL para a compra de materiais a serem utilizados pelo Hospital Escola nos exercícios de 2010, 2011 e 2012, constatou-se que em apenas um deles o tempo para a realização da licitação, desde a data do pedido dos materiais pela FAU até a homologação da ata de registro de preços, foi de menos de dois meses, conforme demonstrado na tabela abaixo.*

*Tabela 5 – Tempo de realização dos pregões*

| ***Pregão*** | ***Data do pedido*** | ***Data da homologação*** |
|---|---|---|
| *61/2010* | *8/3/2010* | *7/7/2010* |
| *03/2011* | *11/1/2011* | *10/5/2011* |
| *04/2011* | *10/1/2011* | *3/5/2011* |
| *07/2011* | *25/1/2011* | *18/4/2011* |
| *86/2011* | *26/7/2011* | *21/9/2011* |
| *51/2012* | *4/5/2012* | *1/8/2012* |
| *52/2012* | *10/5/2012* | *12/3/2013* |

*Fonte: processos licitatórios relativos aos pregões referidos.*

*Tal critério explica em parte a grande quantidade de aquisições diretas, pois em geral o tempo de duração do processo licitatório é maior que os dois meses de estoque, o que praticamente obriga de forma previsível à FAU a realizar compras sem licitação.*

*No referido ofício (peça 9), também foram solicitadas explicações para o grande percentual de contratações diretas e a falta de pregões que atendam a necessidade de compras do hospital. Em resposta, os gestores afirmaram que as verbas do REHUF destinadas pelo MEC à UFPEL para aplicação em custeio são diretamente transferidas para a FAU por meio de contrato específico. Assim, a FAU acaba sendo responsável por boa parte das compras dos materiais necessários ao Hospital Escola. Segundo os gestores, na maioria das aquisições diretas pela FAU foram realizadas negociações com os fornecedores utilizando-se como valor de referência o preço de pregões vigentes na UFPEL. No entanto, como já relatado nesse achado, em boa parte das compras da FAU foram constatadas aquisições a valores bem superiores aos registrados em atas de registro de preços, o que refuta esse argumento.*

*Também buscaram-se explicações para o fato de o percentual de compras diretas ter sido ainda mais significante em 2012, atingindo, como já mencionado, 79,89% do valor total das aquisições. A razão apresentada pelos gestores foi o atraso pela UFPEL na tramitação do Processo relativo ao Pregão 52/2012, que demorou mais de 10 meses desde a sua autuação até a homologação da ata, conforme exposto na tabela acima, impossibilitando a compra por pregão de diversos itens durante o exercício de 2012.*

*Em entrevista aos gestores da UFPEL, eles elencaram duas razões para a demora na tramitação do processo. A primeira delas foi a solicitação feita pela UFPEL à FAU de codificação dos materiais solicitados de acordo com o SIASG. Como relatado no item 3.13 deste relatório, a UFPEL e a FAU utilizavam códigos diferentes para a classificação dos materiais. No entanto, nesse pregão, a UFPEL solicitou que a FAU enviasse os pedidos de materiais de acordo com a classificação do SIASG, o que resultou no atraso do processo. A segunda e principal razão elencada foi a demora na análise das amostras dos materiais e medicamentos feitas pela FAU.*

*Finalmente, os gestores foram questionados pelo fato de os materiais de laboratório não serem licitados. A justificativa apresentada foi a de que não é possível fazer a codificação de tais materiais para a realização de licitações porque os equipamentos utilizados nos laboratórios são de automação específica e de sistema fechado, o que não proporciona a utilização de materiais diferentes. No entanto, nas fiscalizações realizadas nos hospitais do GHC e do HCPA, também em alguns casos vislumbrou-se a utilização de sistemas fechados e, mesmo assim, houve a devida licitação dos materiais, o que nos faz concluir que tal explicação da FAU é insuficiente.*

***3.3.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:***

*Base de Dados sobre as compras de materiais laboratoriais, hospitalares e farmacológicos realizadas pela FAU e pela UFPEL no período de 1/1/2010 a 31/12/2012.*

***3.3.3 - Causas da ocorrência do achado:***

*Deficiência generalizada na gestão e inexistência de controles adequados nas aquisições realizadas para o Hospital Escola.*

***3.3.4 - Efeitos/Consequências do achado:***

*Prejuízos gerados por aquisição ou contratação sem escolha da proposta mais vantajosa. (efeito real)*

*Percentual elevado de contratações diretas, quando o normal seria que as aquisições feitas por essa modalidade fossem exceção e não a regra. (efeito real)*

***3.3.5 - Critérios:***

*Constituição Federal, art. 37, inciso XXI;  art. 70, caput*

*Decreto 6170/2007, art. 11, caput*

*Lei 8666/1993, art. 2º, caput*

*Lei 8958/1994, art. 3º*

***3.3.6 - Evidências:***

*Of HE/UFPEL n.º 074/2013/DIR - resposta ao Ofício 03-1407-TCU/SECEX-RS - 1ª parte.*

*Notas Fiscais - Aquisições de materiais hospitalares e farmacológicos pela FAU (1ª parte).*

*Notas Fiscais - Aquisições de materiais hospitalares e farmacológicos pela FAU (2ª parte).*

*Notas Fiscais - Aquisições de materiais hospitalares e farmacológicos pela FAU (3ª parte).*

*Tabelas achados.*

***3.3.7 - Conclusão da equipe:***

*A conclusão da equipe é que o grande percentual de compras diretas para os materiais analisados é resultado da falta de melhor planejamento e gestão na área de aquisições da FAU. O fato de grande parte das aquisições feitas de forma direta se mostrarem antieconômicas quando comparadas às compras feitas por pregão agrava ainda mais essa irregularidade.*

*Conforme previsto no art. 3º, I, da Lei 8.958/1994, as fundações de apoio, quando contratadas para a execução de recursos públicos, estão obrigadas a observar a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da administração pública. Portanto, a regra para as aquisições deveria ser a licitação, sendo as situações de dispensa e inexigibilidade as exceções devendo ser devidamente justificadas. Como não há utilização de um processo devidamente estruturado para as compras diretas, irregularidade que é alvo de análise no item 3.7, não há como aceitar que as aquisições diretas estão sendo justificadas devidamente. O que há são apenas mapas de preços com as pesquisas realizadas junto a fornecedores que, muitas vezes, também não têm utilidade, pois foram*

*encontrados diversos casos em que o preço contratado não corresponde ao menor valor dentre os pesquisados, não havendo a respectiva justificativa para tanto.*

*Cabe ressaltar que já é entendimento pacífico nesta Corte de Contas que situações de dispensa de licitação por emergência só são plenamente justificadas quando não se tenham originado total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação.*

*Dada a comprovação de realização de atos antieconômicos decorrentes dessa constatação, propor-se-á a audiência dos gestores da UFPEL e da FAU.*

***3.3.8 - Proposta de encaminhamento:***

*Determinar à UFPEL e à FAU para que:*

*- promovam, em relação às aquisições de medicamentos, de materiais hospitalares e laboratoriais, e demais insumos, ações para que o Hospital Escola seja administrado como um órgão público, observando a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da administração pública, interrompendo imediatamente os atos de gestão que promovem compras irregulares sem licitação, que chegam a representar, como em 2012, 79,89% do total dos insumos auditados;*

*- realizem licitações para contratação pelo Sistema de Registro de Preços para atender as necessidades de insumos do Hospital Escola, com quantitativos fundamentados em indicadores de gestão;*

*- efetuem compras diretas, sem processo licitatório, de acordo com a Lei 8.666/1993, e observem que o parecer jurídico que justifica a contratação direta deve ser fundamentado nas hipóteses previstas em lei;*

*- instaurem rotinas, fluxos de trabalho e metas para que as compras sejam planejadas e feitas cumprindo o indicador de ponto de pedido, o qual deve ser constantemente monitorado, de forma a evitar o desabastecimento do estoque e compras por dispensa de licitação.*

*Realizar a audiência dos responsáveis para que apresentem razões de justificativas para as seguintes irregularidades na administração do Hospital Escola:*

*- gestão antieconômica do Hospital Escola devido ao elevado volume de aquisições sem licitação com preços superiores aos adquiridos mediante licitação.*

***3.4 - Aquisições por compra direta a um preço maior que o registrado em ata de registro de preços***

***3.4.1 - Situação encontrada:***

*Em análise às aquisições dos 30 primeiros itens mais consumidos pela FAU e UFPEL, de acordo com a curva ABC, foram encontradas diversas compras diretas quando havia ata de registro de preços válida contendo preços menores do que os utilizados.*

*Primeiramente, cita-se o caso da "Heparina Sódica 5000 UI / 0,25 ml SC". Foram detectadas diversas compras diretas pela FAU durante a validade da ata de registro de preços referente ao Pregão 16/2010, todas a um valor acima do preço registrado em ata de R$ 3,59,conforme demonstrado na tabela abaixo. A quantidade licitada foi de 14.400 unidades no Pregão 16/2010, mas apenas 4.000 foram adquiridas ao referido preço durante o período de vigência da ata (1/5/2010 a 20/1/2011). Portanto, havia saldo na referida ata para a compra do citado medicamento ao referido preço. Se as 2.392 unidades compradas a preços superiores fossem compradas ao valor de R$ 3,59 registrado em ata e não aos valores efetivamente utilizados, haveria uma economia de R$ 5.205,17.*

*Tabela 6 – Compras diretas - Heparina Sódica 5000 UI / 0,25 ml SC*

| Descrição | Compra direta ou Pregão | NF / Processo | Valor unitário | Qtde | Valor total | Data | Fornecedor | Peça |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|

| HEPARINA SODICA 5000 UI / 0,25ML SC | CD | 7715 | 5,32 | 300 | 1.596,00 | 27/10/2010 | DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS SANTA CLARA LTDA. | - |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | CD | 2934 | 5,93 | 300 | 1.777,50 | 27/10/2010 | BARBORA & ZANETTI LTDA | - |
| | Pregão | 2968 | 5,93 | 400 | 2.370,00 | 29/10/2010 | BARBORA & ZANETTI LTDA | 20, p. 15-16 |
| | CD | 7799 | 5,32 | 400 | 2.128,00 | 9/11/2010 | DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS SANTA CLARA LTDA. | - |
| | CD | 7903 | 5,32 | 300 | 1.596,00 | 11/11/2010 | DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS SANTA CLARA LTDA. | - |
| | CD | 3030 | 6,60 | 207 | 1.366,20 | 17/11/2010 | BARBORA & ZANETTI LTDA | 20, p. 17 |
| | CD | 6237 | 5,25 | 35 | 183,75 | 22/11/2010 | WAN-MED DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA | - |
| | CD | 7952 | 5,32 | 300 | 1.596,00 | 22/11/2010 | DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS SANTA CLARA LTDA. | - |
| | CD | 3038 | 6,72 | 150 | 1.008,00 | 22/11/2010 | BARBORA & ZANETTI LTDA | 20, p. 18 |
| | CD | 16/2010 | 3,59 | 4.000 | 14.360,00 | 25/11/2010 | CRISTALIA PRODUTOS QUÍMICOS FARMACEUTICOS LTDA | - |
| | | 10427 | 5,30 | 100 | 530,00 | 29/11/2010 | DARLU DISTRIBUIDORA DE MEDIC | - |

*Fonte: Dados enviados pela FAU e pela UFPEL*

*Situação análoga ocorreu na compra desse mesmo medicamento durante a validade da ata de registro de preços referente ao Pregão 51/2012. De igual maneira, a FAU fez diversas compras diretas a um preço maior do que o registrado de R$ 4,74, no período de 21/8/2012 a 25/10/2012, interstício de tempo englobado pela validade do registro (01/08/2012 a 01/07/2013). A quantidade licitada foi de 42.120 unidades, mas apenas 4.000 unidades foram adquiridas até o fim de 2012. Dessa forma, constatou-se novamente a existência de saldo para a compra desse medicamento ao preço registrado. Se as 6.300 unidades compradas a valores superiores fossem compradas ao valor registrado de R$ 4,74, haveria uma economia de R$ 15.718,00.*

*Tabela 7 – Compras diretas - Heparina Sódica 5000 UI / 0,25 ml SC*

| Descrição | Compra direta ou Pregão | NF / Processo | Valor unitário | Qtde | Valor total | Data | Fornecedor | Peça |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| HEPARINA SODICA 5000 UI / 0,25ML SC | CD | 24753 | 6,70 | 200 | 1.340,00 | 21/8/2012 | DARLU DISTRIBUIDORA DE MEDIC | - |
| | CD | 24721 | 6,70 | 300 | 2.010,00 | 21/8/2012 | DARLU DISTRIBUIDORA DE MEDIC | - |
| | CD | 24940 | 7,25 | 300 | 2.175,00 | 30/8/2012 | DARLU DISTRIBUIDORA DE MEDIC | 19, p. 38-39 |
| | CD | 24972 | 7,25 | 300 | 2.175,00 | 30/8/2012 | DARLU DISTRIBUIDORA DE MEDIC | - |
| | CD | 25172 | 7,25 | 800 | 5.800,00 | 5/9/2012 | DARLU DISTRIBUIDORA DE MEDIC | - |
| | CD | 25339 | 7,25 | 800 | 5.800,00 | 10/9/2012 | DARLU DISTRIBUIDORA DE | - |

| Descrição | Compra direta ou Pregão | NF / Processo | Valor unitário | Qtde | Valor total | Data | Fornecedor | Peça |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | MEDIC | |
| | CD | 25549 | 7,30 | 325 | 2.372,50 | 19/9/2012 | DARLU DISTRIBUIDORA DE MEDIC | 19, p. 40 |
| | CD | 25638 | 7,30 | 475 | 3.467,50 | 25/9/2012 | DARLU DISTRIBUIDORA DE MEDIC | - |
| | CD | 25745 | 7,30 | 50 | 365,00 | 27/9/2012 | DARLU DISTRIBUIDORA DE MEDIC | - |
| | CD | 25786 | 7,30 | 750 | 5.475,00 | 27/9/2012 | DARLU DISTRIBUIDORA DE MEDIC | - |
| | Pregão | 51/2012 | 4,74 | 4.000 | 18.960,00 | 4/10/2012 | CRISTALIA PRODUTOS QUÍMICOS FARMACEUTICOS LTDA | - |
| | CD | 26255 | 7,30 | 900 | 6.570,00 | 15/10/2012 | DARLU DISTRIBUIDORA DE MEDIC | 20, p. 4-5 |
| | CD | 26473 | 7,30 | 500 | 3.650,00 | 18/10/2012 | DARLU DISTRIBUIDORA DE MEDIC | - |
| | CD | 26731 | 7,30 | 600 | 4.380,00 | 25/10/2012 | DARLU DISTRIBUIDORA DE MEDIC | - |

*Fonte: Dados enviados pela FAU e pela UFPEL*

*Novamente, a mesma irregularidade foi encontrada na aquisição do medicamento "Anastrozol 1mg (ARIMIDEX)", conforme tabela abaixo. Em que pese haver o preço registrado de R$ 1,96, a FAU fez aquisições aos preços de R$ 6,45 e R$ 9,03, respectivamente 329% e 461% acima do valor em ata.*

*Tabela 8 – Compras diretas - Anastrozol 1mg (ARIMIDEX)*

| Descrição | Compra direta ou Pregão | NF / Processo | Valor unitário | Qtde | Valor total | Data | Fornecedor | Peça |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **ANASTROZOL 1MG (ARIMIDEX)** | CD | 4152 | 6,45 | 1.960 | 12.642,00 | 5/1/2010 | A.M.H.ARIAS MATS.HOSPIT.LTDA | 21, p. 58 |
| | CD | 4193 | 6,45 | 2.380 | 15.351,00 | 11/1/2010 | A.M.H.ARIAS MATS.HOSPIT.LTDA | - |
| | Pregão | 11/2009 | 1,96 | 6.160 | 12.073,60 | 15/3/2010 | LABORATORIOS LIBRA DO BRASIL S.A. | - |
| | CD | 4813 | 9,03 | 400 | 3.612,00 | 18/3/2010 | A.M.H.ARIAS MATS.HOSPIT.LTDA | 20, p. 29 |
| | Pregão | 11/2009 | 1,96 | 4.788 | 9.384,48 | 13/5/2010 | LABORATORIOS LIBRA DO BRASIL S.A. | - |

*Fonte: Dados enviados pela FAU e pela UFPEL*

*Esse mesmo achado foi encontrado nas aquisições dos seguintes materiais hospitalares ou medicamentos, conforme tabelas abaixo: "Piperacilina+Tazpbactan 4,5g", "Seringa Descartável 20 ml s/ag", "Omeprazol 40mg Fr/amp" e "Meropenem 500mg Fr/amp". Da mesma forma, em todos esses casos os itens foram adquiridos diversas vezes por meio de contratação direta pela FAU a valores maiores que os preços registrados em ata durante a vigência da mesma e antes de esgotar a quantidade prevista na licitação.*

*Tabela 9 – Compras diretas - Piperacilina+Tazpbactan 4,5g*

| Descrição | Compra direta ou Pregão | NF / Processo | Valor unitário | Qtde | Valor total | Data | Fornecedor | Peça |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| **PIPERACILINA+TAZOBACTAN** | Pregão | 16/2010 | 5,25 | 1.800 | 9.450,00 | 24/5/2010 | MUNDIFARMA DISTRIBUIDORA DE PRODUTOS FARMACEUTICOS | - |

| Descrição | Compra direta ou Pregão | NF / Processo | Valor unitário | Qtde | Valor total | Data | Fornecedor | Peça |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 4,5G F | | | | | | | E HO | |
| | CD | 1624 | 8,40 | 75 | 630,00 | 21/6/2010 | MEDIBASE COM. E DISTRIB. DE | 21, p. 6 |
| | CD | 9340 | 8,23 | 250 | 2.057,50 | 15/9/2010 | DARLU DISTRIBUIDORA DE MEDIC | 19, p. 9 |
| | CD | 10752 | 8,48 | 58 | 491,84 | 15/9/2010 | LABOTEK COMERCIO E DISTRIBUICAO DE PRODUTOS HOSPITALARE | - |
| | CD | 9424 | 8,23 | 98 | 806,54 | 23/9/2010 | DARLU DISTRIBUIDORA DE MEDIC | - |
| | CD | 7297 | 10,80 | 200 | 2.160,00 | 23/9/2010 | DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS SANTA CLARA LTDA. | 20, p. 37-38 |
| | CD | 7402 | 9,79 | 200 | 1.958,00 | 27/9/2010 | DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS SANTA CLARA LTDA. | - |
| | CD | 2212 | 10,44 | 200 | 2.088,00 | 6/10/2010 | LABOTEK COMERCIO E DISTRIBUICAO DE PRODUTOS HOSPITALARE | - |
| | CD | 5045 | 6,00 | 150 | 900,00 | 13/10/2010 | SHARKMED DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA ME | - |
| | CD | 7551 | 9,79 | 150 | 1.468,50 | 13/10/2010 | DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS SANTA CLARA LTDA. | 20, p. 25 |
| | Pregão | 16/2010 | 5,25 | 450 | 2.362,50 | 21/10/2010 | MUNDIFARMA DISTRIBUIDORA DE PRODUTOS FARMACEUTICOS E HO | - |
| | CD | 1931 | 6,00 | 200 | 1.200,00 | 11/11/2010 | MEDIBASE COM. E DISTRIB. DE | 20, p. 23 |
| | Pregão | 16/2010 | 5,25 | 450 | 2.362,50 | 17/1/2010 | MUNDIFARMA DISTRIBUIDORA DE PRODUTOS FARMACEUTICOS E HO | - |

*Fonte: Dados enviados pela FAU e pela UFPEL*

*Tabela 10 – Compras diretas - Seringa desc. 20 ml s/ag*

| Descrição | Compra direta ou Pregão | NF / Processo | Valor unitário | Qtde | Valor total | Data | Fornecedor | Peça |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| SERINGA DESC. 20 ML S/AG | Pregão | 04/2011 | 0,25 | 12.000 | 3.000,00 | 4/5/2011 | MEDICOR - PRODUTOS HOSPITALARES LTDA | - |
| | CD | 28122 | 0,39 | 3.000 | 1.170,00 | 9/5/2011 | G GOTUZZO E CIA LTDA | - |
| | CD | 110322 | 0,41 | 3.000 | 1.230,00 | 9/5/2011 | G GOTUZZO E CIA LTDA | 21, p. 8-9 |
| | Pregão | 04/2011 | 0,25 | 30.000 | 7.500,00 | 17/5/2011 | MEDICOR - PRODUTOS HOSPITALARES LTDA | - |

*Fonte: Dados enviados pela FAU e pela UFPEL*

*Tabela 11 – Compras diretas - Seringa desc. 20 ml s/ag*

| Descrição | Compra direta ou Pregão | NF / Processo | Valor unitário | Qtde | Valor total | Data | Fornecedor | Peça 19 (fl.) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| SERINGA DESC. 20 ML S/AG | Pregão | 04/2011 | 0,25 | 12.000 | 3.000,00 | 4/5/2011 | MEDICOR - PRODUTOS HOSPITALARES LTDA | - |
| | CD | 110322 | 0,41 | 3.000 | 1.230,00 | 9/5/2011 | G GOTUZZO E CIA LTDA | 21, p. 8-9 |

**TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO**

| Descrição | Compra direta ou Pregão | NF / Processo | Valor unitário | Qtde | Valor total | Data | Fornecedor | Peça 19 (fl.) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Pregão | 04/2011 | 0,25 | 30.000 | 7.500,00 | 17/5/2011 | MEDICOR - PRODUTOS HOSPITALARES LTDA | - |

Fonte: Dados enviados pela FAU e pela UFPEL

*Tabela 12 – Compras diretas - Omeprazol 40mg fr/amp*

| Descrição | Compra direta ou Pregão | NF / Processo | Valor unitário | Qtde | Valor total | Data | Fornecedor | Peça 19 (fl.) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| OMEPRAZOL 40MG FR/AMP | Pregão | 16/2010 | 2,35 | 800 | 1.880,00 | 24/5/2010 | MUNDIFARMA DISTRIBUIDORA DE PRODUTOS FARMACEUTICOS E HO | - |
| | CD | 1588 | 3,70 | 75 | 277,50 | 10/6/2010 | MEDIBASE COM. E DISTRIB. DE | 21, p. 7 |
| | CD | 2029 | 3,15 | 200 | 630,00 | 16/8/2010 | LABOTEK COMERCIO E DISTRIBUICAO DE PRODUTOS HOSPITALARE | - |
| | CD | 2134 | 3,20 | 200 | 640,00 | 15/9/2010 | LABOTEK COMERCIO E DISTRIBUICAO DE PRODUTOS HOSPITALARE | - |
| | CD | 7551 | 3,82 | 100 | 382,00 | 13/10/2010 | DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS SANTA CLARA LTDA. | 19, p. 19 |
| | Pregão | 16/2010 | 2,35 | 800 | 1.880,00 | 25/11/2010 | MUNDIFARMA DISTRIBUIDORA DE PRODUTOS FARMACEUTICOS E HO | - |

Fonte: Dados enviados pela FAU e pela UFPEL

*Tabela 13 – Compras diretas - Meropenem 500mg fr/amp*

| Descrição | Compra direta ou Pregão | NF / Processo | Valor unitário | Qtde | Valor total | Data | Fornecedor | Peça 19 (fl.) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| MEROPENEM 500MG FR/AMP | Pregão | 16/2010 | 8,45 | 40 | 338,00 | 24/5/2010 | MUNDIFARMA DISTRIBUIDORA DE PRODUTOS FARMACEUTICOS E HO | - |
| | CD | 6852 | 33,20 | 25 | 830,00 | 11/8/2010 | DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS SANTA CLARA LTDA. | - |
| | CD | 6910 | 33,20 | 50 | 1.660,00 | 16/8/2010 | DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS SANTA CLARA LTDA. | 21, p. 3-4 |
| | CD | 9424 | 15,25 | 10 | 152,50 | 23/9/2010 | DARLU DISTRIBUIDORA DE MEDIC | - |
| | Cd | 1931 | 20,00 | 25 | 500,00 | 11/11/2010 | MEDIBASE COM. E DISTRIB. DE | 20, p. 23 |
| | Pregão | 16/2010 | 8,45 | 80 | 676,00 | 25/11/2010 | MUNDIFARMA DISTRIBUIDORA DE PRODUTOS FARMACEUTICOS E HO | - |

Fonte: Dados enviados pela FAU e pela UFPEL

***3.4.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:***

*Base de Dados sobre as compras de materiais laboratoriais, hospitalares e farmacológicos realizadas pela FAU e pela UFPEL no período de 1/1/2010 a 31/12/2012.*

***3.4.3 - Causas da ocorrência do achado:***

*Deficiências de controles acerca do saldo restante em ata de registro de preços para a aquisição de materiais.*

*Inexistência de recursos orçamentários para a compra por licitação via UFPEL, obrigando à realização de aquisições diretas.*

***3.4.4 - Efeitos/Consequências do achado:***

*Prejuízos gerados por aquisição ou contratação sem escolha da proposta mais vantajosa. (efeito real)*

***3.4.5 - Critérios:***

*Constituição Federal, art. 70, caput*

*Lei 8443/1992, art. 16, inciso III, alínea b*

*Lei 8666/1993, art. 15, inciso II*

*Lei 8958/1994, art. 3º, inciso I*

*3.4.6 - Evidências:*

*Notas Fiscais - Aquisições de materiais hospitalares e farmacológicos pela FAU (1ª parte).*

*Notas Fiscais - Aquisições de materiais hospitalares e farmacológicos pela FAU (2ª parte).*

*Notas Fiscais - Aquisições de materiais hospitalares e farmacológicos pela FAU (3ª parte).*

***3.4.7 - Conclusão da equipe:***

*Ainda que a Administração não estivesse obrigada a utilizar a ata de registro de preços para as contratações, com fulcro no art. 7º do Decreto 3.931/2001, é entendimento pacífico deste Tribunal que havendo outra licitação ou compra direta o preço utilizado não pode ser maior do que o registrado em ata. Nesse sentido, inclusive, consta o seguinte trecho na publicação deste Tribunal "Licitações & Contratos - Orientações e Jurisprudência do TCU":*

*Pode a Administração realizar outra licitação para a contratação pretendida, a despeito da existência de preços registrados. Contudo, não pode comprar de outro licitante que não o ofertante da melhor proposta. Tal entendimento vai ao encontro do princípio da economicidade que deve reger as contratações públicas, princípio esse insculpido na Constituição Federal em seu art. 70, caput.*

*Além disso, o art. 15, II, da Lei 8.666/1993, exige que o gestor, sempre que possível, processe as compras por meio de sistema de registro de preços.*

*Portanto, no presente caso, novamente constata-se a realização de atos antieconômicos pelos gestores da FAU, devendo ser realizada a audiência dos mesmos.*

***3.4.8 - Responsáveis:***

***Nome:** Carlos Augusto da Cunha Tavares - **CPF:** 301.989.330-53 - **Cargo:** Diretor Geral do Hospital Escola (de 15/1/2009 até 14/1/2013)*

***Nome:** Maria Inês de Castro Rosa - **CPF:** 213.691.006-04 - **Cargo:** Gerente Administrativo Financeiro da FAU e responsável pelo almoxarifado (desde 1/1/2010)*

***Nome:** Paulo Ricardo Alves Oliveira - **CPF:** 540.126.780-00 - **Cargo:** Responsável Compras / Supervisor de Compras da FAU (desde 1/1/2010)*

***Nome:** Luiz Vicente Borsa Aquino - **CPF:** 333.526.400-25 - **Cargo:** Diretor Executivo da FAU (desde 1/1/2010)*

***Conduta:** O Supervisor de Compras e a Gerente Administrativo Financeiro da FAU, subordinados ao Diretor Executivo, são diretamente responsáveis pelas compras. E o Diretor Executivo e o Diretor Geral do Hospital Escola são responsáveis pelo estabelecimento de controles internos para prevenir a ocorrência de aquisições antieconômicas.*

***Nexo de causalidade:** Autorizações para aquisições com valores mais elevados que os registrados em outra ARP ainda vigente. E a ausência de controles internos eficazes e preventivos contribuiu para a consumação das aquisições.*

***Culpabilidade:** É razoável afirmar que os gestores deveriam saber da existência de ARP vigente e com saldo, ou certificar-se dos preços praticados no mercado, sendo razoável, também, escolher o RP vigente que possibilitasse a compra mais econômica para o HE.*

*A conduta dos responsáveis é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual eles devem ser ouvidos em audiência a fim de avaliar se merecem ser apenados com a aplicação de multa.*

***3.4.9 - Proposta de encaminhamento:***

*Determinar à UFPEL e à FAU que atentem para que as aquisições de medicamentos e de materiais hospitalares e laboratoriais sejam realizadas, em regra, mediante a utilização dos saldos disponíveis nas atas de registros de preço, e observe que é ilegal a aquisição por preços superiores de forma direta.*

*Realizar audiência dos responsáveis para que apresentem razões de justificativa para a realização de compras diretas de medicamentos e de materiais hospitalares por preços superiores aos registrados em atas de registros de preços em vigor e com saldos disponíveis para compra, acarretando em aquisições antieconômicas, conforme detalhado no achado.*

***3.5 - Aquisições por preços bastante divergentes em datas próximas***

***3.5.1 - Situação encontrada:***

*Em análise aos 30 itens mais relevantes da Curva ABC relativos às aquisições objeto da presente auditoria, foram encontrados casos de compras diretas pela FAU por preços bastante divergentes em datas próximas, o que é um indicativo de que não há a devida crítica de preços quando da realização da compra. Como exemplo, citam-se as aquisições do material hospitalar "Compressa de gaze 10X10 13 fios". Conforme se observa na tabela abaixo, em datas muito próximas e até no mesmo dia a referida mercadoria foi comprada por três preços bastante diferentes: R$ 22,50, R$ 32,00 e R$ 39,50.*

*Tabela 14 – Compras - Compressa de gaze 10x10 13 fios*

| Descrição | Compra direta ou Pregão | NF / Processo | Valor unitário | Qtde | Valor total | Data | Fornecedor | Peça |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| COMPRESSA DE GAZE 10X10 13FIOS | CD | 21155 | 22,50 | 85 | 1.912,50 | 13/9/2010 | G GOTUZZO E CIA LTDA | 19, p. 32 |
| | CD | 5307 | 32,00 | 100 | 3.200,00 | 15/9/2010 | LEDURPHARMA COMERCIO E REPRESENTAÇÃO DE PRODUTOS MEDICOS | 20, p. 13 |
| | CD | 9340 | 39,90 | 27 | 1.077,30 | 15/9/2010 | DARLU DISTRIBUIDORA DE MEDIC | 19, p. 34 |

*Fonte: Dados enviados pela FAU e pela UFPEL*

*Da mesma forma, preços bastante discrepantes foram encontrados nas aquisições da FAU com relação ao medicamento "Anastrozol 1mg (Arimidex)". Em um período de menos de 4 meses (de 9/8/2010 a 21/11/2010), tal item foi adquirido a diversos preços que divergem em mais de 300% por vezes, conforme demonstrado na tabela abaixo. Tal situação demonstra mais uma vez a falta de uma crítica mais apurada com relação às compras diretas realizadas pela referida Fundação, resultando em atos possivelmente antieconômicos.*

*Tabela 15 – Compras - Anastrozol 1mg (Arimidex)*

| Descrição | Compra direta ou Pregão | NF / Processo | Valor unitário | Qtde | Valor total | Data | Fornecedor | Peça |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ANASTROZOL 1MG (ARIMIDEX) | CD | 153 | 6,00 | 672 | 4.032,00 | 9/8/2010 | PORTOLAB DISTR. DE MEDIC. IM | 20, p. 39 |
| | CD | 185 | 3,65 | 1.320 | 4.818,00 | 16/8/2010 | AGILLE COMERCIO DE MEDICAMEN | - |
| | CD | 6037 | 7,80 | 2.790 | 21.762,00 | 30/8/2010 | A.M.H.ARIAS MATS.HOSPIT.LTDA | 20, p. 40 |
| | CD | 399 | 2,80 | 1.232 | 3.449,60 | 13/10/2010 | AGILLE COMERCIO DE MEDICAMEN | - |
| | CD | 6426 | 5,30 | 630 | 3.339,00 | 13/10/2010 | A.M.H.ARIAS | - |

| | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | *MATS.HOSPIT.LTDA* | |
| | *CD* | *47247* | *5,30* | *1.440* | *7.632,00* | *17/11/2010* | *FERRARIMED DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS* | - |
| | *CD* | *1399* | *5,27* | *1.176* | *6.197,52* | *22/11/2010* | *LDT PRODUTOS FARMACEUTICOS E* | *20, p. 27* |
| | *CD* | *47680* | *2,10* | *364* | *764,40* | *24/11/2010* | *FERRARIMED DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS* | - |

*Fonte: Dados enviados pela FAU e pela UFPEL*

*Ressalta-se que, como especificado no item 3.7 deste relatório, não há um processo de compras estruturado no âmbito das aquisições realizadas pela FAU com a devida justificativa dos preços escolhidos. O que há apenas é um mapa de preços que visa demonstrar que foi realizada uma pesquisa prévia antes da realização da aquisição. No entanto, por vezes, constatou-se inclusive que o melhor preço não é o contratado sem a devida justificativa para tanto.*

*Em entrevistas aos gestores, a causa para a não contratação do melhor preço é que muitas vezes a FAU está inadimplente com a empresa que ofereceu o menor valor e que, dada essa inadimplência, se recusa a vender o medicamento à FAU. À peca 40, segue a relação das empresas que a FAU está inadimplente juntamente com o respectivo valor devido a cada uma.*

*Por fim, também constatou-se um caso em que houve duas aquisições do medicamento "Rituximabe 500mg" utilizando-se o preço registrado de R$ 4.999,20. Tal preço foi registrado por ocasião do Pregão 07/2011. No entanto, em data bastante próxima a essas duas aquisições, a FAU fez uma compra direta desse medicamento ao preço de R$ 3.914,22, como demonstrado na tabela abaixo, o que indica que no presente caso não deveria ter sido utilizada a ata de registro de preços dada a possibilidade de contratação mais econômica.*

*Tabela 16 – Compras - Rituximabe 500mg*

| ***Descrição*** | ***Compra direta ou Pregão*** | ***NF / Processo*** | ***Valor unitário*** | ***Qtde*** | ***Valor total*** | ***Data*** | ***Fornecedor*** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ***RITUXIMABE 500MG*** | *Pregão* | *07/2011* | *4.999,20* | *3* | *14.997,60* | *26/4/2011* | *PRODUTOS ROCHE QUÍMICOS E FARMACÊUTICOS S A* |
| | *CD* | *40672* | *3.914,22* | *1* | *3.914,22* | *9/5/2011* | *PRODUTOS ROCHE QUÍMICOS E FARMACÊUTICOS S A* |
| | *Pregão* | *07/2011* | *4.999,20* | *10* | *49.992,00* | *17/5/2011* | *PRODUTOS ROCHE QUÍMICOS E FARMACÊUTICOS S A* |

*Fonte: Dados enviados pela FAU e pela UFPEL*

***3.5.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:***

*Base de Dados sobre as compras de materiais laboratoriais, hospitalares e farmacológicos realizadas pela FAU e pela UFPEL no período de 1/1/2010 a 31/12/2012.*

***3.5.3 - Causas da ocorrência do achado:***

*Por problemas de desorganização financeira e falta de repasse de recursos, a FAU acaba ficando inadimplente com diversas empresas, que muitas vezes se recusam a vender a mercadoria dada essa inadimplência. Tal situação é causada pela falta de melhor gestão das aquisições do Hospital Escola pela FAU.*

*Além disso, em alguns casos constatou-se a falta de melhor crítica com relação ao valor contratado, pois havia possibilidade de contratação por menor preço do que o efetivamente realizado.*

***3.5.4 - Efeitos/Consequências do achado:***

*Prejuízos gerados por aquisição ou contratação sem escolha da proposta mais vantajosa (efeito real)*

***3.5.5 - Critérios:***

*Acórdão 2471/2008, Tribunal de Contas da União, Plenário*

*Acórdão 2545/2008, Tribunal de Contas da União, 1ª Câmara*
*Acórdão 2643/2008, Tribunal de Contas da União, Plenário*
*Acórdão 5319/2009, Tribunal de Contas da União, 2ª Câmara*
*Acórdão 5478/2009, Tribunal de Contas da União, 2ª Câmara*
*Acórdão 5736/2009, Tribunal de Contas da União, 1ª Câmara*
*Acórdão 952/2010, Tribunal de Contas da União, Plenário*
*Constituição Federal, art. 70, caput*
*Decreto 3931/2001, art. 7º, caput*
*Lei 8443/1992, art. 16, inciso III, alínea b*
*Lei 8666/1993, art. 26, § único*

***3.5.6 - Evidências:***

*Notas Fiscais - Aquisições de materiais hospitalares e farmacológicos pela FAU (1ª parte).*
*Notas Fiscais - Aquisições de materiais hospitalares e farmacológicos pela FAU (2ª parte).*
*Notas Fiscais - Aquisições de materiais hospitalares e farmacológicos pela FAU (3ª parte).*
*Posição de Dívida da FAU com fornecedores.*

***3.5.7 - Conclusão da equipe:***

*A jurisprudência do TCU sobre esse tema é de que as justificativas para a inexigibilidade e dispensa de licitação devem estar circunstancialmente motivadas, com a clara demonstração de ser a opção escolhida, em termos técnicos e econômicos, a mais vantajosa para a administração, consoante determina o art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993 (Acórdãos 952/2010-TCU-Plenário, 5.319/2009-TCU-2a Câmara, 5.478/2009-TCU-2a Câmara, 5.736/2009-TCU-1a Câmara, 2.471/2008-TCU-Plenário, 2.545/2008-TCU-1a Câmara e 2.643/2008-TCU-Plenário).*

*Destaca-se que o fato de a FAU estar inadimplente com empresas que possivelmente tenham ofertado o melhor preço e, que por este motivo, se recusam a vender os produtos para a FAU não pode ser utilizado como justificativa para a contratação de preço maior, tendo em vista que esse quadro de inadimplência da Fundação resultou de falta de planejamento e de melhor gestão na área de aquisições.*

*Dessa forma, não tendo sido devidamente justificada a adequabilidade das aquisições por contratação direta, restou configurada a ilegalidade. Ainda, há indícios que as referidas compras foram feitas de forma antieconômica, pois a existência de preços menores em relação àqueles contratados em alguns casos indica que havia a possibilidade de aquisições mais econômicas, o que vai de encontro ao princípio da economicidade que deve pautar a despesa pública, com fulcro no art. 70, caput, da Constituição Federal.*

*Dada a comprovação de realização de atos antieconômicos pelos gestores da FAU, propor-se-á a audiência dos mesmos.*

***3.5.8 - Responsáveis:***

*Nome: Maria Inês de Castro Rosa - CPF: 213.691.006-04 - Cargo: Gerente Administrativo Financeiro da FAU e responsável pelo almoxarifado (desde 1/1/2010)*

*Nome: Paulo Ricardo Alves Oliveira - CPF: 540.126.780-00 - Cargo: Responsável Compras / Supervisor de Compras da FAU (desde 1/1/2010)*

*Nome: Luiz Vicente Borsa Aquino - CPF: 333.526.400-25 - Cargo: Diretor Executivo da FAU (desde 1/1/2010)*

*Conduta: O Supervisor de Compras e a Gerente Administrativo Financeiro da FAU, subordinados ao Diretor Executivo, são diretamente responsáveis pelas compras. E o Diretor Executivo é o responsável pela contratação do pessoal da área administrativa e pelo estabelecimento de controles internos para prevenir a ocorrência de aquisições antieconômicas.*

***Nexo de causalidade:*** *Autorizações para aquisições por preços bastante divergentes em datas próximas, o que é um indicativo de que não há a devida crítica de preços quando da realização da compra.*

***Culpabilidade:*** *É razoável afirmar que os gestores deveriam saber que as justificativas para a inexigibilidade e dispensa de licitação devem estar circunstancialmente motivadas, com a clara demonstração de ser a opção escolhida, em termos técnicos e econômicos, a mais vantajosa para a administração, consoante determina o art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993.*

*A conduta dos responsáveis é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual eles devem ser ouvidos em audiência a fim de avaliar se merecem ser apenados com a aplicação de multa.*

***3.5.9 - Proposta de encaminhamento:***

*Determinar à UFPEL e à FAU que desenvolvam, em até 180 dias, métodos eficientes para a crítica e pesquisa de preços dos materiais a serem adquiridos, estabelecendo procedimento padronizado de forma a possibilitar juízo crítico dos valores levantados, evitando compras por preços destoantes e antieconômicos em datas próximas devido a não utilização da melhor negociação disponível.*

*Realizar audiência dos responsáveis para que apresentem razões de justificativa para aquisições por preços bastante distintos para o mesmo produto em datas próximas, com possíveis atos antieconômicos, conforme detalhado no achado.*

***3.6 - Deficiências nos critérios de formação dos referenciais de preços para aquisição de materiais***

***3.6.1 - Situação encontrada:***

*No Ofício de Requisição 03-1407-TCU/SECEX-RS (peça 9), questionou-se a FAU a respeito de como eram formados os preços de referências dos editais dos pregões. Tal questionamento foi alvo de resposta no Of HE/UFPEL n. 074/2013/DIR (peça 10, p. 2), no qual o gestor informou que os valores de referência são formados a partir da média de no mínimo três preços cotados junto ao mercado e que quando há divergência expressiva entre os preços consultados, busca-se a informação de um ou mais fornecedores.*

*Ocorre que não há uma normatização estabelecendo quais desses preços devem constar preferencialmente da cotação. Fica a critério da pessoa que está alimentando o sistema quais preços constarão da base, sem um melhor juízo crítico, o que por vezes causa distorções nos valores de referência, afastando os mesmos dos preços efetivamente praticados no mercado e possibilitando contratações antieconômicas pelo pregoeiro.*

*Em análise aos documentos que contém a pesquisa de preços para a formação dos preços de referência nos Pregões 61/2010, 4/2011 e 52/2012, constatou-se em diversos medicamentos e materiais hospitalares que, entre os preços pesquisados, existem valores bastante superiores que acabam elevando sobremaneira a média formadora do valor referencial. Em boa parte desses valores de referência, não havia necessidade de se colocar uma cotação tão elevada, visto que já existiam três cotações a preços menores. Como exemplo, são citados alguns casos na tabela abaixo.*

*Tabela 17 – Diferenças entre o maior e o menor valor orçado para formação dos preços de referência*

| ***Pregão*** | ***Medicamento*** | ***Peça*** | ***Variação entre o maior e o menor preço*** |
|---|---|---|---|
| *4/2011* | *Agulha Descartável 13X4,5* | *23, p. 17* | *541,89%* |
| *4/2011* | *Cateter p/02 tipo óculos* | *23, p. 21* | *452,94%* |
| *4/2011* | *Máscara Descartável Tripla* | *23, p. 24* | *520,69%* |
| *4/2011* | *Scalp nº 21* | *23, p. 26* | *558, 33%* |
| *4/2011* | *Sonda Folley 2 vias nº 18* | *23, p. 28* | *900,00%* |
| *61/2010* | *Cisplatina 50mg Fr/Amp (platiran)* | *29, p. 10* | *433,33%* |

| 61/2010 | Docetaxel 80mg amp (taxotere) | 29, p. 11 | 2.410,28% |
|---|---|---|---|
| 61/2010 | Doxorrubicina 50 mg Fr/Amp (adriblastina/doxina) | 29, p. 11-12 | 660,15% |
| 61/2010 | Etoposido 100mg Fr/amm (Vepesid) | 29, p. 2 | 952,45% |
| 61/2010 | Paclitaxel 100 mg Fr/amp (Oncotaxel) | 29, p. 17 | 6.778,57% |
| 52/2012 | Bolsa de colostomia nº 30 | 26, p. 27 | 262,86% |
| 52/2012 | Torneirinha 3 vias | 26, p. 47 | 389,80% |

*Fonte: termos de referência dos Pregões 61/2010, 4/2011 e 52/2012*

*Além disso, em diversos itens constatou-se que não havia o mínimo de três preços cotados para o estabelecimento do valor de referência, conforme exemplos citados na tabela abaixo.*

*Tabela 18 – Materiais cujos preços de referência foram formados por menos de três cotações*

| ***Pregão*** | ***Medicamento*** | ***Peça*** |
|---|---|---|
| 4/2011 | Agulha p/ biopsia tru core 16X16 | 23, p. 18 |
| 4/2011 | Melolin 20X10 (placa proteção n/aderente) | 23, p 24 |
| 4/2011 | Papel grau cirúrgico s/filme 40 cm | 23, p. 25 |
| 4/2011 | Preservativo s/lubrificante nº 6 | 23, p; 26 |
| 4/2011 | Sonda Nasogástrica curta nº 6 | 23, p. 29 |
| 61/2010 | Goserelina 3,6mg amp (zoladex) | 29, p. 13 |
| 61/2010 | Ifosfamida 2g (Holoxane) | 29, p. 14 |
| 61/2010 | Lomustina 10mg | 29, p. 15 |
| 61/2010 | Mercaptopurina 50mg cp (Puri-methol) | 29, p. 16 |
| 52/2012 | Cateter totalmente implantável | 26, p. 29 |

*Fonte: termos de referência dos Pregões 61/2010, 4/2011 e 52/2012*

*Ademais, perguntado a respeito das fontes consultadas para a formação do preço de referência, o gestor respondeu que só utiliza o Comprasnet, não utilizando outras fontes importantes como a Tabela CMED/Anvisa, Banco de Preços em Saúde - BPS e Brasíndice.*

*Outro problema com relação ao estabelecimento do referencial de preços é que os gestores demonstraram, em entrevistas com a equipe de auditoria e na informação encaminhada no Of HE/UFPEL n. 074/2013/DIR (peça 10, p. 2), que não existe controle acerca de qual a alíquota de ICMS está sendo praticada nos preços cotados. Dessa forma, não há verificação se os valores incluem ou não o desconto do ICMS, o que pode ocasionar distorções, pois existem medicamentos que recebem isenção fiscal, de acordo com os convênios estabelecidos com o Conselho Nacional de Política Fazendária - Confaz.*

*A respeito do tema, cabe observar que o Convênio - Confaz 87/2002 concede isenção do ICMS nas operações de compra pelos órgãos da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal de fármacos e medicamentos relacionados em seu Anexo Único. Já o Convênio - Confaz 26/2003 autoriza os Estados e o Distrito Federal a concederem isenção nas operações e prestações internas destinadas a órgãos da Administração Pública Estadual Direta e Indireta e suas Fundações e Autarquias, na aquisição de bens, mercadorias ou serviços. Portanto, para um grupo de 162 medicamentos há isenção do ICMS em qualquer compra realizada pelos três níveis de governo; enquanto para todos os demais medicamentos pode haver isenção do ICMS quando o governo estadual adquirir de fornecedores localizados em seu território.*

*__3.6.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:__*

*Processo licitatório 4/2011 - Aquisição de materiais hospitalares e farmacológicos*

*Processo licitatório 52/2012 - Aquisição de materiais hospitalares e farmacológicos*

*Processo licitatório 61/2010 - Aquisição de materiais hospitalares e farmacológicos*

*__3.6.3 - Causas da ocorrência do achado:__*

*Falta de normatização - Falta de uma definição de procedimentos para a pesquisa de preços com critérios previamente estabelecidos.*

*__3.6.4 - Efeitos/Consequências do achado:__*

*Aquisições ou contratações de equipamentos por preços maiores que o de mercado (efeito potencial) - Tal constatação possibilita que o preço referencial esteja acima dos valores praticados no mercado, gerando uma potencial contratação com sobrepreço.*

*__3.6.5 - Critérios:__*

*Acórdão 1405/2006, Tribunal de Contas da União, Plenário*

*Acórdão 127/2007, Tribunal de Contas da União, Plenário*

*Acórdão 1108/2007, Tribunal de Contas da União, Plenário*

*Acórdão 265/2010, Tribunal de Contas da União, Plenário*

*Decreto 37699/1997, art. 9º, inciso XLI*

*Decreto 4766/2003, art. 2º, § único*

*Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX, alínea f;  art. 15, § 1º;  art. 43, inciso IV;  art. 65, inciso II, alínea d*

*Lei 10742/2003, art. 7º*

*Orientação aos gestores federal, estadual e municipal do SUS 164/2012, Secretaria de Ciência, Tecnologia e Insumos Estratégicos - Departamento de Assistência Farmacêutica, cláusula/art. 1º*

*Resolução 3/2011, Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos - ANVISA, art. 1º*

*Resolução 4/2011, Câmara de Regulação do Mercado de Medicamentos - ANVISA, art. 1º*

*__3.6.6 - Evidências:__*

*Of HE/UFPEL n.º 074/2013/DIR - resposta ao Ofício 03-1407-TCU/SECEX-RS - 1ª parte.*

*Pregão 4/2011 - 1ª parte.*

*Pregão 52/2012 - 1ª parte.*

*Pregão 61/2010.*

*__3.6.7 - Conclusão da equipe:__*

*A falta de normatização e padronização de como se deve proceder na pesquisa de preços que forma o valor referencial abre uma possibilidade para que esse valor esteja bem acima dos praticados no mercado, gerando potencial sobrepreço na contratação.*

*Além disso, deve a pesquisa de preços ser feita com base em mais fontes além das pesquisas de preços aos fornecedores e de consultas ao Comprasnet. É importante que sejam consultadas outras fontes como, por exemplo, atas de registro de preço de outras entidades e da própria UFPEL, além de obediência aos tetos estabelecidos pela tabela CMED.*

*Por fim, também é necessário que o gestor analise se os preços cotados já incluem ou não o desconto do ICMS em casos de isenção ou redução de alíquota, de acordo com os convênios estabelecidos com o Confaz.*

*__3.6.8 - Proposta de encaminhamento:__*

*Determinar à FAU e à UFPEL para que, em 180 dias:*

*a) desenvolvam métodos mais eficientes para a pesquisa de preços dos materiais a serem adquiridos, estabelecendo procedimento padronizado de forma a possibilitar juízo crítico dos valores levantados, desconsiderando preços destoantes dos praticados no mercado, consultando outros referenciais de preços como atas de registro de preço de outras entidades ou órgãos da administração pública e da própria UFPEL e possibilitando a obtenção de valores que expressem fidedignamente a média do mercado;*

*b) nas aquisições de medicamento, inclusive por dispensa, atentem que o teto máximo de valor deverá ter como referência a tabela CMED, publicada pela ANVISA;*

*c) antes de realizar a compra, apurem se no preço dos medicamentos está sendo aplicada a isenção ou redução de alíquota de ICMS no Rio Grande do Sul, de acordo com os convênios CONFAZ e Regulamento do ICMS no RS.*

***3.7 - Ausência de processos devidamente instruídos das compras diretas por dispensa de licitação e descumprimento dos art. 24, 26 e 38 da Lei 8.666/1993 e dos art. 2º e 3º Lei 8.958/1994.***

***3.7.1 - Situação encontrada:***

*A documentação que deveria embasar, comprovar e proporcionar transparência às aquisições dos insumos hospitalares com verba pública federal é totalmente irregular. Não existe processo documentado de compras diretas por dispensa de licitação.*

*A FAU não documenta e não justifica suas compras diretas dos insumos auditados. São gastos, em média, aproximadamente 2,2 milhões de reais por ano sem a devida comprovação e transparência para os órgãos de controle e para a sociedade.*

*Não há um processo estruturado, numerado, com as devidas justificativas, previstas pela Lei 8.666/1993, que embasem a necessidade das compras com ausência de licitação. Não há pareceres jurídicos nas compras. A equipe encontrou, no lugar dos processos, folhas soltas do sistema do HE com cotações dos insumos e acompanhadas de autorizações de pagamento a alguns dos fornecedores cotados, sem qualquer explicação dos motivos pela escolha de determinado fornecedor e do preço contratado. Alguns conjuntos de folhas, que deveriam ser processos devidamente instruídos, são acompanhados de notas fiscais dos fornecedores, mas que, muitas vezes, não coincidem com os valores autorizados para pagamento (peça 42).*

***3.7.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:***

*Processo de dispensa diversos/2012 - Documentos apresentados como sendo processos de aquisição por dispensa de licitação.*

***3.7.3 - Causas da ocorrência do achado:***

*Descumprimento dos normativos referentes às aquisições com recursos públicos.*

*Deficiência generalizada na gestão.*

*Falta de normatização - Falta de uma definição de procedimentos para organização, fundamentação e comprovação das aquisições diretas por dispensa de licitação.*

***3.7.4 - Efeitos/Consequências do achado:***

*Prejuízos em virtude da ausência de fiscalização (efeito real)*

*Prejuízos gerados por aquisição ou contratação sem escolha da proposta mais vantajosa (efeito real)*

*Administração e dispêndio de recursos públicos sem a devida transparência preceituada na Constituição Federal. (efeito real)*

*Prejuízos gerados por pagamentos indevidos (efeito potencial)*

***3.7.5 - Critérios:***

*Lei 8666/1993, art. 24; art. 26; art. 38, inciso VI; art. 38*

*Lei 8958/1994, art. 2º; art. 3º*

***3.7.6 - Evidências:***

*Documentações das aquisições da FAU - Peça 42 - Documentações das aquisições da FAU.*

***3.7.7 - Conclusão da equipe:***

*Fica evidente, ao analisar as documentações das aquisições dos insumos auditados, que a FAU vem gastando, em média, aproximadamente 2,2 milhões de reais por ano de recursos públicos sem os devidos controles e organizações previstos nos art. 24, 26 e 38 da Lei 8.666/1993.*

*A maneira como são documentadas as aquisições não é compatível com o devido uso, comprovação e transparência que é esperado na utilização de recursos públicos. A forma como o HE*

*da UFPEL está sendo administrado, com relação às suas aquisições de insumos, descumpre integralmente o previsto nos art. 2º e 3º Lei 8.958/1994.*

*Por se tratar de uma irregularidade grave, e que limita qualquer atuação de controle, propor-se-á a audiência dos gestores da FAU.*

***3.7.8 - Responsáveis:***

***Nome:*** *Maria Inês de Castro Rosa* - ***CPF:*** *213.691.006-04* - ***Cargo:*** *Gerente Administrativo Financeiro da FAU e responsável pelo almoxarifado (desde 1/1/2010)*

***Nome:*** *Paulo Ricardo Alves Oliveira* - ***CPF:*** *540.126.780-00* - ***Cargo:*** *Responsável Compras / Supervisor de Compras da FAU (desde 1/1/2010)*

***Nome:*** *Luiz Vicente Borsa Aquino* - ***CPF:*** *333.526.400-25* - ***Cargo:*** *Diretor Executivo da FAU (desde 1/1/2010)*

***Conduta:*** *Os gestores são os responsáveis diretos pelos procedimentos de compras diretas da FAU, sendo o Diretor Executivo o titular da área administrativa e o superior hierárquico direto dos demais.*

***Nexo de causalidade:*** *A execução e a autorização das compras são realizadas pelos responsáveis arrolados no achado de auditoria.*

***Culpabilidade:*** *É razoável afirmar que os gestores deveriam saber que as compras por dispensa de licitação são, quando do uso de verbas públicas, a exceção e não a regra e, portanto, devem estar embasadas em processos devidamente instruídos com a clara demonstração das suas circunstâncias, possibilitando a atuação dos órgãos de controle e garantindo a transparência compulsória exigida das aquisições públicas.*

*A conduta dos responsáveis é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual eles devem ser ouvidos em audiência a fim de avaliar se merecem ser apenados com a aplicação de multa.*

***3.7.9 - Proposta de encaminhamento:***

*Determinar à UFPEL e à FAU que instruam, nas aquisições diretas, processos devidamente compostos dos requisitos previstos nos art. 24, 26 e 38 da Lei 8.666/93 e dos art. 2º e 3º Lei 8.958/1994.*

*Realizar audiência dos responsáveis para que apresentem razões de justificativa para a ausência de processos devidamente instruídos das compras diretas por dispensa de licitação, sem pareceres jurídicos, e sem as razões para a escolha de determinado fornecedor e do preço contratado, em descumprimento aos art. 24, 26 e 38 da Lei 8.666/93 e aos art. 2º e 3º Lei 8.958/1994, conforme detalhado no achado.*

***3.8 - Compras diretas por dispensa de licitação por preços superiores às melhores cotações realizadas.***

***3.8.1 - Situação encontrada:***

*Diversas compras diretas, conforme demonstrado na peça 42, foram realizadas de fornecedores que não apresentaram a melhor cotação. Não há nenhuma justificativa escrita das razões para tal procedimento. O funcionário do setor de compras da FAU afirma que, provavelmente, trata-se de casos em que a FAU está devendo para o fornecedor que apresentou a melhor cotação, ou de indisponibilidade para entrega do mesmo, fazendo com que houvesse a necessidade de se adquirir de outro fornecedor com preço superior, devido à necessidade do medicamento ou do material. Citam-se os seguintes exemplos, conforme tabela abaixo:*

*Tabela 19 – Compras diretas por preços superiores às melhores cotações realizadas*

| Produto | Valor Unit. Pago | Valor unit. Melhor Cotação | % pago a mais |
|---|---|---|---|
| **Ampicilina 1g fr/amp** | **0,91** | **0,74** | **23%** |

| Produto | Valor Unit. Pago | Valor unit. Melhor Cotação | % pago a mais |
|---|---|---|---|
| Vancomicina 500 mg fr/amp | 2,40 | 2,20 | 9% |
| Lidocaina 1% s/ vaso fr/amp 20ml | 4,65 | 1,48 | 214% |
| Flumazenil 0,1mg/ml amp 5ml | 13,92 | 11,00 | 27% |
| Nitroglicerina 50 mg amp 10ml | 27,47 | 22,80 | 20% |
| Lidocaina 1% c/ vaso fr/amp 20ml | 5,97 | 4,80 | 24% |
| Midazolan 50mg/10ml amp | 2,38 | 1,98 | 20% |
| Imipenem 500mg+Cilastatina 500mg fr/amp | 27,00 | 18,00 | 50% |
| Propofol 10mg/ml amp 20ml | 3,93 | 3,05 | 29% |
| Ringer c/ Lactato de sodio fr 500ml | 2,39 | 1,70 | 41% |
| Ampicilina 1g fr/amp | 0,91 | 0,74 | 23% |
| Vancomicina 500 mg fr/amp | 2,40 | 2,20 | 9% |

*Fonte: Peça 42 - Documentações das aquisições da FAU*

***3.8.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:***

*Processo de dispensa diversos/2012 - Documentos apresentados como sendo processos de aquisição por dispensa de licitação.*

***3.8.3 - Causas da ocorrência do achado:***

*Descumprimento dos normativos referentes às aquisições com recursos públicos.*

*Deficiência generalizada na gestão.*

*Falta de normatização - Falta de uma definição de procedimentos para organização, fundamentação e comprovação das aquisições diretas por dispensa de licitação.*

***3.8.4 - Efeitos/Consequências do achado:***

*Prejuízos gerados por aquisição ou contratação sem escolha da proposta mais vantajosa (efeito real)*

*Administração e dispêndio de recursos públicos sem a devida transparência preceituada na Constituição Federal. (efeito real)*

***3.8.5 - Critérios:***

*Lei 8666/1993, art. 24; art. 26, § único; art. 26*

*Lei 8958/1994, art. 3º, inciso i*

***3.8.6 - Evidências:***

*Documentações das aquisições da FAU - Peça 42 - Documentações das aquisições da FAU.*

***3.8.7 - Conclusão da equipe:***

*Com base na documentação apresentada e nas explicações do funcionário, conclui-se que o HE não está sendo administrado como um órgão público em uma de suas despesas mais importantes. São gastos cerca de 2,2 milhões de reais sem a devida documentação, como já detalhado no item 3.7, e sem qualquer justificativa para a escolha dos fornecedores, até mesmo quando a aquisição não é feita pelo o melhor preço cotado, em evidente descumprimento legal.*

*Por se tratar de uma irregularidade grave, propor-se-á a audiência dos gestores da FAU.*

***3.8.8 - Responsáveis:***

***Nome:*** *Maria Inês de Castro Rosa -* ***CPF:*** *213.691.006-04 -* ***Cargo:*** *Gerente Administrativo Financeiro da FAU e responsável pelo almoxarifado (desde 1/1/2010)*

***Nome:*** *Paulo Ricardo Alves Oliveira -* ***CPF:*** *540.126.780-00 -* ***Cargo:*** *Responsável Compras / Supervisor de Compras da FAU (desde 1/1/2010)*

***Nome:*** *Luiz Vicente Borsa Aquino* ***- CPF:*** *333.526.400-25* ***- Cargo:*** *Diretor Executivo da FAU (desde 1/1/2010)*

***Conduta:*** *Os gestores são os responsáveis diretos pelos procedimentos de compras diretas da FAU, sendo o Diretor Executivo o titular da área administrativa e o superior hierárquico direto dos demais.*

***Nexo de causalidade:*** *A execução e a autorização das compras são realizadas pelos responsáveis arrolados no achado de auditoria.*

***Culpabilidade:*** *É razoável afirmar que os gestores deveriam saber que as compras por dispensa de licitação devem ser acompanhadas da clara demonstração de serem a melhor opção escolhida, em termos técnicos e econômicos, consoante determina o art. 26, parágrafo único, da Lei 8.666/1993.*

*A conduta dos responsáveis é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual eles devem ser ouvidos em audiência a fim de avaliar se merecem ser apenados com a aplicação de multa.*

***3.8.9 - Proposta de encaminhamento:***

*Determinar à UFPEL e à FAU que instruam, nas aquisições diretas, processos devidamente justificados em relação às escolhas dos fornecedores e aos preços pagos.*

*Realizar audiência dos responsáveis para que apresentem razões de justificativa pela realização de compras diretas por dispensa de licitação por preços superiores às melhores cotações e pela ausência de justificativas para tais procedimentos, em afronta aos dispositivos legais e com possível aquisição antieconômica.*

***3.9 - Deficiência nos indicadores para a reposição de materiais***

***3.9.1 - Situação encontrada:***

*A FAU utiliza, para a gestão do estoque, o sistema denominado SISHOS, mantido por empresa terceirizada. Esse sistema está desatualizado, não suprindo a necessidade de controle por parte da Fundação. O motivo da desatualização seria a falta de manutenção face à previsão de implantação do AGHU (Aplicativo de Gestão dos Hospitais Universitários), a cargo do MEC.*

*O ponto de compra para cada material, segundo informa o Diretor Administrativo do HE no Ofício HE/UFPEL nº 074/2013/DIR (peça 10), ocorre pela verificação da necessidade de consumo confrontada com a posição atual do estoque, baseado no parâmetro de estoque para uma média de 10 a 15 dias (no caso de compra direta pela FAU). Para a compra pela UFPEL (pregões), os quantitativos são dimensionados pela média de consumo mensal dos estoques, sendo solicitados os quantitativos para uma vigência de doze meses para as Atas. Quando o saldo dessa Ata alcança a estimativa de dois meses de consumo, ocorre a necessidade de novo procedimento licitatório.*

*Ocorre que as informações de estoque no sistema mantido pela FAU não são fidedignas, conforme se depreende da análise da planilha, com informações extraídas do SISHOS relativamente à amostra de 25 itens que foram verificados pela equipe (peça 34). Esse relatório mostra o consumo médio, baseado no consumo dos seis meses anteriores (no caso, de outubro/2011 a março/2012). Destacam-se as seguintes inconsistências, confrontando as informações extraídas da base de dados em 28/3/2013 com os quantitativos existentes fisicamente (segundo contagem da equipe):*

*Tabela 20 – Inconsistências no sistema de estoque*

| *Item* | *Contagem física (*)* | *Consumo médio (mês)* | *Estimativa consumo (meses)* | ***Inconsistência*** |
|---|---|---|---|---|
| *CETAMINA DEXTROGIRA 50 MG/ML FR/AM* | *133* | *3,70* | *35* | ***Estimativa de consumo elevada (35 meses)*** |
| *ENFLURANO 100 ML FR* | *2* | *0,00* | *-* | ***Consumos zerados nos últimos seis meses*** |
| *NALOXONA 0,4 MG/ML AMP 1ML* | *45* | *6,67* | *6* | ***Consumos mensais variáveis, de 0 a 22*** |
| *ALBUMINA HUMANA 20% FR/AMP 50ML* | *30* | *7,50* | *4* | ***Consumos mensais variáveis, de 0 a 29*** |

| *Item* | *Contagem física (*)* | *Consumo médio* | *Estimativa consumo* | ***Inconsistência*** |
|---|---|---|---|---|
| *POLIMIXINA B 500.000 UI* | *165* | *15,83* | *10* | ***Consumos mensais variáveis, de - 1 a 35*** |
| *AGULHA PARA BIOPSIA 16X16* | *176* | *1,17* | *150* | ***Vários consumos mensais zerados, resultando em média subestimada*** |
| *AGULHA PARA BIOPSIA 14X12* | *43* | *0,00* | *-* | ***Consumos zerados nos últimos seis meses*** |
| *CATETER VENOSO CENTRAL DUPLO* | *82* | *0,00* | *-* | ***Consumos zerados nos últimos seis meses*** |
| *ETHIBOND 4-0 75CM C/ 2 AG 1,50CM* | *76* | *0,83* | *91* | ***Vários consumos mensais zerados, resultando em média subestimada*** |
| *RITUXIMABE 100/ML* | *3* | *9,33* | *0* | ***Consumos mensais variáveis, de 0 a 17*** |

*A própria FAU reconhece, no Ofício HE/UFPEL nº 082/2013 (peça 12) uma série de problemas no sistema e informa que a empresa não as sanou e que o custo de atualização seria muito elevado.*

***3.9.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:***

*Base de Dados 1 - Sistema SISHOS*

***3.9.3 - Causas da ocorrência do achado:***

*Carência de pessoal com conhecimentos do sistema - Poucos funcionários detêm conhecimento do sistema. À época da auditoria, nenhum funcionário se apresentou como capaz de demonstrar as funções e as possibilidades de consulta disponíveis, acarretando a necessidade de solicitar senha de acesso para explorar e conhecer as funcionalidades e as opções de extração de dados.*

***3.9.4 - Efeitos/Consequências do achado:***

*Aquisições ou contratações que não atendem à necessidade do órgão (efeito potencial)*

***3.9.5 - Critérios:***

*Lei 8666/1993, art. 15, § 7º, inciso II*

*Lei 8958/1994, art. 3º, inciso I*

***3.9.6 - Evidências:***

*Of HE/UFPEL n.º 082/2013/DIR - resposta ao Ofício 03-1407-TCU/SECEX-RS - complementar.*

*Controle de Estoques.*

*Consumo Semestral.*

***3.9.7 - Conclusão da equipe:***

*O sistema apresenta inconsistências que acabam por acarretar dificuldades na gestão do estoque, tanto para a FAU como para a UFPEL. Não é possível admitir que a Universidade e a Fundação não tomem medidas para aperfeiçoar o sistema e para capacitar os funcionários a bem utilizarem os recursos existentes no sistema (no caso, a informação do consumo médio), bem como a retificarem os itens com erro. A espera da eventual implantação do AGHU, num futuro incerto e dependente de várias condições (entre elas, a primeira é a adesão oficial da UFPEL à EBSERH para gestão do Hospital) não pode se dar à custa da falta de controle no estágio atual, visto o potencial risco de aquisições insuficientes ou superestimadas, e dos consequentes reflexos em possíveis preços acima do mercado ou em medicamentos vencidos devido à grande quantidade em estoque.*

*Os responsáveis alegam que a empresa fornecedora da solução de TI não presta mais serviços de manutenção, inviabilizando correções e otimizações (Ofício HE/UFPEL nº 74/2013/DIR, peça 10, e Of. HE/UFPEL nº 082/2013, peça 12). Deve a Fundação de Apoio, portanto, providenciar a manutenção/correção do sistema ou a implantação de outro, caso se apresente inviável a continuidade do sistema atual.*

***3.9.8 - Proposta de encaminhamento:***

*Determinar à UFPEL para que adote as medidas necessárias visando garantir a fidedignidade das informações sobre o histórico de consumo dos medicamentos e materiais hospitalares e laboratoriais, exigindo que a Fundação de Apoio Universitário proceda à manutenção corretiva e evolutiva do Sistema de Almoxarifado e capacite os funcionários para a sua correta utilização.*

***3.10 - Ausência de aplicação de sanções aos fornecedores por descumprimento contratual.***

***3.10.1 - Situação encontrada:***

*Os editais para aquisição de medicamentos e materiais hospitalares da UFPEL apresentam as seguintes cláusulas de sanções ao contratado em caso de inadimplência:*

*As penalidades contratuais são as previstas no artigo 7° da Lei 10.520/2002 e artigo 28 do Decreto n. 5450/2005 e demais normas cogentes: "Aquele que, convocado dentro do prazo de validade de sua proposta, não assinar o contrato ou ata de registro de preços, deixar de entregar documentação exigida no edital, apresentar documentação falsa, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo, fizer declaração falsa ou cometer fraude fiscal, garantido o direito à ampla defesa, ficará impedido de licitar e de contratar com a União, e será descredenciado no SICAF, pelo prazo de até cinco anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais".*

*A licitante vencedora incorrerá em atraso na entrega do objeto licitado, se não fornecer o produto a partir do 1° (primeiro) dia após o prazo estipulado no item 15.3 do Edital.*

*Pelo descumprimento total ou parcial das obrigações assumidas, caso a Adjudicatária venha a incorrer em uma das situações previstas no art, 78, incisos I a XI da Lei n° 8,666/93, e, segundo a gravidade da falta cometida, aplicar as seguintes sanções:*

*a) advertência;*

*b) multa de até 10% (dez por cento), do valor do Empenho, por infração a qualquer cláusula ou condição pactuada;*

*c) suspensão de licitar e impedimento de contratar com a UFPEL pelo prazo de até dois anos;*

*d) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do art, 87 da Lei 8666/93.*

*A multa de que trata a alínea b do subitem 14.3 será aplicada da seguinte maneira, com base no valor do empenho:*

*a) 2% (dois por cento) para atraso de até 09 (nove) dias;*

*b) 5% (cinco por cento) para atraso de 10 (dez) a 29 (vinte e nove) dias;*

*c) 10% (dez por cento) a partir do 30° dia de atraso.*

*As sanções previstas nos subitens 14.3 e 14.4 poderão ser aplicadas concomitantemente, facultada a defesa prévia do interessado no prazo de 5 (cinco) dias úteis, contado a partir da data em que tomar ciência.*

*Verifica-se que constam nos editais os devidos meios legais para a fiscalização e para ressarcimentos que se façam necessários em caso de inadimplência por parte dos fornecedores contratados.*

*Essas sanções, entretanto, não estão sendo efetivamente aplicadas quando são necessárias.*

*À peça 11, p. 59-60, constam solicitações da FAU à UFPEL para sancionar as empresas Victória Distribuidora de Prod. Hosp. Ltda. e Cristalia Prod. Farm. Ltda. Entretanto, não há registro de nenhuma aplicação de sanção por parte da UFPEL a esses fornecedores, conforme peça 41.*

*Além disso, a equipe obteve o relato de um funcionário da UFPEL da existência de uma comunicação de multa a um fornecedor, mas sem a devida cobrança da mesma (Notificação 103/2011-DMP/PRA/UFPEL).*

***3.10.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:***

*Peça 11, p. 59-60*

*__3.10.3 - Causas da ocorrência do achado:__*

*Deficiência do processo de trabalho e deficiência de controle interno - A FAU é a responsável pelo acompanhamento e fiscalização dos contratos. Ao verificar a necessidade de sancionar um fornecedor por descumprimento contratual ela envia um comunicado, via ofícios ou mensagens por correio eletrônico (peça 11, p. 21-60), para o Departamento de Material e Patrimônio da UFPEL.*

*Não há um processo organizado que comprove as solicitações e a efetiva realização das sanções aos fornecedores inadimplentes. Não consta nenhum documento ou nota fiscal que comprove a efetiva cobrança de eventuais multas.*

*__3.10.4 - Efeitos/Consequências do achado:__*

*Prejuízos em virtude da ausência de fiscalização (efeito potencial)*

*__3.10.5 - Critérios:__*

*Lei 8666/1993, art. 70; art. 86; art. 87*

*__3.10.6 - Evidências:__*

*Of HE/UFPEL n.º 074/2013/DIR - resposta ao Ofício 03-1407-TCU/SECEX-RS - 2ª parte - Peça 11, folhas 59/60.*

*__3.10.7 - Conclusão da equipe:__*

*O achado demonstra controle deficiente da execução do fornecimento de materiais, o que pode estar gerando débito.*

*A falta da normatização e padronização de como se deve proceder a fiscalização dos contratos abre uma possibilidade para que a administração não esteja cumprindo os contratos firmados com os fornecedores.*

*Constata-se, portanto, a deficiência nesse fundamental processo de trabalho que é o acompanhamento e a fiscalização dos contratos de compras de materiais. As falhas nos procedimentos de trabalho e nas comunicações entre a FAU e a UFPEL podem estar acarretando uma situação totalmente irregular: o fornecedor é comunicado que sofrerá como sanção a cobrança de uma multa, porém ela nunca é de fato concretizada.*

*__3.10.8 - Proposta de encaminhamento:__*

*Determinar à UFPEL que:*

*- promova a instituição de rotinas, fluxos e normatizações que comprovem e registrem as sanções que devem ser aplicadas aos fornecedores por descumprimento contratual;*

*- providencie, também, a anotação, em registro próprio, de todas as ocorrências relacionadas com a execução dos contratos ou atas de registros de preços, por fornecedor, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados.*

## *4 - ACHADOS NÃO DECORRENTES DA INVESTIGAÇÃO DE QUESTÕES DE AUDITORIA*

### *4.1 - Diferenças nos estoques*

*__4.1.1 - Situação encontrada:__*

*A equipe realizou contagem física, por amostragem, dos estoques no dia 22/3/2013, e constatou significativas diferenças entre as quantidades especificadas no relatório emitido pelo sistema da FAU e o estoque efetivo, em 23 dos 25 itens selecionados, conforme demonstrativo juntado (peça 39). Ressalte-se que as diferenças entre o estoque informado e o efetivo são nos dois sentidos, alguns itens com quantitativos físicos superiores ao constante do relatório e outros com quantitativos menores, padrão que indica um quadro de desorganização administrativa sem configurar indícios de desvio. No entanto, face à total ausência de fidedignidade nas informações do sistema, o almoxarifado torna-se vulnerável a eventuais desvios de medicamentos.*

*Tabela 21 – Diferenças no estoque*

| | *Código* | *Descrição* | *Quantidade (Relatório)* | *Contagem física* |
|---|---|---|---|---|

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| *1* | *2203* | *CETAMINA DEXTROGIRA 50 MG/ML FR/AM* | *89* | *133* |
| *2* | *3261* | *ENFLURANO 100 ML FR* | *4* | *2* |
| *3* | *633* | *NALOXONA 0,4 MG/ML AMP 1ML* | *71* | *45* |
| *4* | *2946* | *ESTREPETOQUINASE 1.500.000 UI* | *13* | *1* |
| *5* | *673* | *LIDOCAÍNA 10% SPRAY FR 50 ML* | *21* | *16* |
| *6* | *2966* | *MEROPENEM 500MG* | *117* | *60* |
| *7* | *5* | *ALBUMINA HUMANA 20% FR/AMP 50ML* | *58* | *30* |
| *8* | *147* | *IMUNOGLOBULINA ANTI RHO* | *13* | *9* |
| *9* | *3280* | *POLIMIXINA B 500.000 UI* | *191* | *165* |
| *10* | *2939* | *PIPERACILINA + TAZOBACTAN 4,5G* | *578* | *350* |
| *11* | *166* | *AGULHA PARA BIOPSIA 16X16* | *192* | *176* |
| *12* | *3189* | *AGULHA PARA BIOPSIA 14X12* | *44* | *43* |
| *13* | *3598* | *CATETER VENOSO CENTRAL DUPLO* | *88* | *82* |
| *14* | *2223* | *CAMPO CIRÚRGICO 45X50* | *509* | *434* |
| *15* | *2359* | *ETHIBOND 5 4X75CM 1 AG CIRCULO TRI* | *90* | *75* |
| *16* | *2357* | *ETHIBOND 4-0 75CM C/ 2 AG 1,50CM* | *94* | *76* |
| *17* | *3554* | *FILME PARA TOMOGRAFIA CX VERMELHA 35* | *32* | *31* |
| *18* | *902* | *CAPECITABINE 500MG COMP (XELODA)* | *8.842* | *10.042* |
| *19* | *2353* | *DASATINIBE 20MG* | *141* | *180* |
| *20* | *2352* | *DASATINIBE 50MG* | *90* | *210* |
| *21* | *778* | *GOSERELINA 3,6MG* | *46* | *92* |
| *22* | *924* | *LETRESOL 2,5MG COMP* | *390* | *900* |
| *23* | *1801* | *RITUXIMABE 100/ML* | *1* | *3* |

*Fonte: relatórios do sistema de estoque e contagem física realizada pela equipe de auditoria.*

*As diferenças contabilizadas chegam, em alguns casos, a mais de 100% (do físico em relação ao constante do relatório), como nos casos do "Dasatinibe 50 mg", da "Goserelina 3,6 mg", do "Letresol 2,5 mg" e do "Rituximabe 100 ml"; na outra ponta, há medicamentos com diferença percentual que chega a ser menor do que 40%: "Estreptoquinase 1.500.000 UI", "Enflurano 100 ml", "Meropenem 500 mg" e "Albumina Humana 20% 50 ml". O que impressiona no exame é que apenas 2 dos 25 itens estavam corretamente informados no Relatório.*

*Importa registrar que a equipe, ao proceder à contagem, solicitou, em cada um dos itens, que os funcionários da FAU tentassem localizar os itens faltantes, em outros setores da FAU ou do Hospital Escola. Assim, promoveu-se uma "fotografia" de todos os itens verificados, no intuito de neutralizar*

*eventuais diferenças justificadas pela não atualização imediata do sistema quando das retiradas ou inclusões de itens no estoque.*

*Dessa maneira, não é possível admitir os argumentos do Diretor Administrativo (Of. HE/UFPEL nº 083/2013, peça 14), em resposta ao ofício de requisição nº 4 (peça 13). Sustenta, nesse expediente, que o sistema de controle de estoque não permite a atualização em tempo real, visto que o consumo dos itens é realizado por vários setores (almoxarifado, farmácia do bloco cirúrgico, hospital dia, bloco cirúrgico e cirurgia), e cada um deles adota uma sistemática e uma frequência diferenciada para atualização dos dados. Alega, ainda, que o controle do estoque é realizado mediante contagem anual, não havendo histórico de inconsistências significativas, e que a conciliação é efetuada sempre após a digitação de todo o movimento e do fechamento do sistema.*

*Considerando que a equipe, no seu procedimento, promoveu a conciliação do estoque, após o "congelamento" da posição do estoque (solicitou o levantamento de todos os medicamentos que estivessem em outros setores e não tivessem sido, ainda, registrados, e, ainda assim persistiram as diferenças, não se pode aceitar a argumentação do Sr. Luiz Vicente Borsa Aquino.*

***4.1.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:***

*Base de Dados Relatório de estoque fornecido pela FAU a partir do sistema de almoxarifado*

***4.1.3 - Causas da ocorrência do achado:***

*Inconsistências no sistema de almoxarifado*

***4.1.4 - Efeitos/Consequências do achado:***

*Impossibilidade de gerenciar os estoques mínimos e de otimizar/planejar as aquisições. (efeito real)*

***4.1.5 - Critérios:***

*Lei 8666/1993, art. 15, § 7º, inciso II*

*Lei 8958/1994, art. 3º, inciso I*

***4.1.6 - Evidências:***

*Of HE/UFPEL n.º 082/2013/DIR - resposta ao Ofício 03-1407-TCU/SECEX-RS - complementar. Controle de Estoques.*

*Of HE/UFPEL n.º 083/2013 - resposta ao Ofício 04-1407-TCU/SECEX-RS.*

***4.1.7 - Conclusão da equipe:***

*Constatou-se que o controle do almoxarifado, efetuado com base no sistema de informação mantido por prestador de serviços da FAU, é deficiente, acarretando um volume de erros expressivo. Assim, as informações não são confiáveis, afetando todo o processo de aquisição e controle do estoque. A UFPEL deve exigir que a FAU implemente medidas para aperfeiçoar seu sistema, visto se tratar de uma relação baseada na Lei 8.958/1994, e os recursos utilizados serem de natureza pública.*

***4.1.8 - Responsáveis:***

***Nome:** Maria Inês de Castro Rosa - **CPF:** 213.691.006-04 - **Cargo:** Gerente Administrativo Financeiro da FAU e responsável pelo almoxarifado (desde 1/1/2010)*

***Nome:** Luiz Vicente Borsa Aquino - **CPF:** 333.526.400-25 - **Cargo:** Diretor Executivo da FAU (desde 1/1/2010)*

***Conduta:** Os gestores são os responsáveis diretos pelo almoxarifado do HE, sendo o Diretor Executivo o titular da área administrativa e o superior hierárquico da Gerente Administrativa e financeira.*

***Nexo de causalidade:** Os gestores são os responsáveis pelas deficiências generalizadas na gestão e pela inexistência de controles adequados nas aquisições realizadas para o Hospital Escola e pelo seu adequado gerenciamento dos estoques, que afetam o planejamento das aquisições e o controle e a segurança dos quantitativos de materiais.*

***Culpabilidade:** É razoável afirmar que os gestores, frente a um quadro de elevadas compras por dispensa de licitação e controles deficientes dos estoques, deveriam ter tomado atitudes no sentido de corrigir tais irregularidades. Ao afirmar que o sistema de controle de estoque não permite a atualização em tempo real, visto que o consumo dos itens é realizado por vários setores*

*(almoxarifado, farmácia do bloco cirúrgico, hospital dia, bloco cirúrgico e cirurgia), e cada um deles adota uma sistemática e uma frequência diferenciada para atualização dos dados, o Diretor Executivo do HE está justificando e defendendo uma gestão claramente ineficiente. Ele está defendendo um relatório de estoque que não reflete a real posição do estoque.*

*A conduta dos responsáveis é culpável, ou seja, reprovável, razão pela qual eles devem ser ouvidos em audiência a fim de avaliar se merecem ser apenados com a aplicação de multa.*

***4.1.9 - Proposta de encaminhamento:***

*Determinar à UFPEL e à FAU que atentem para estabelecimento de rotinas, fluxos de trabalho e metas para que as compras sejam planejadas e feitas cumprindo o indicador de ponto de pedido, o qual deve ser constantemente monitorado, de forma a evitar o desabastecimento do estoque e compras por dispensa de licitação.*

*Realizar audiência dos responsáveis para que apresentem razões de justificativa para as significativas diferenças de estoque em 23 itens de um total de 25 analisados, indicando a ausência de fidedignidade nas informações do sistema, a vulnerabilidade do almoxarifado, com possíveis desvios de medicamentos, e a deficiência na administração e no planejamento das aquisições, conforme detalhado no achado.*

*Recomendar à UFPEL e à FAU que:*

*- considerem a substituição do sistema informatizado de controle e gerenciamento de estoque por outro mais moderno, com ferramentas de gestão e alertas automáticos dos itens que precisam ser comprados por ARP em vigor ou que necessitam iniciar nova licitação;*

*- instaurem no almoxarifado central um setor de expedição, sendo este responsável pela conferência de tudo que entra e sai do estoque, um controle de entrada e saída de pessoal e um guarda volumes na entrada do depósito, eliminando o trânsito sem controle de pessoas e portando pertences pessoais junto ao estoque central do hospital.*

***4.2 - Estrutura física e de pessoal para controle do estoque e das aquisições deficiente***

***4.2.1 - Situação encontrada:***

*A estrutura física do Almoxarifado é composta por um depósito com cerca de 180 m² (peça 11, p. 70) e, em termos de quantitativos de pessoal, para realizar as atividades de gerência financeira, compras e controle de estoques, há 8 funcionários (lotados no Centro de Custo Adm. Financeira/Almoxarifado/Compras, peça 11, p. 69), incluindo a gerente administrativa/financeira. A equipe constatou a inadequação da estrutura, vislumbrando dificuldades de espaço físico para guarda dos medicamentos, bem como a insuficiência de pessoal para todas as tarefas envolvidas com a aquisição e controle de medicamentos e materiais, o que está afetando, em boa medida, a gestão.*

***4.2.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:***

*Estrutura física e de pessoal*

***4.2.3 - Causas da ocorrência do achado:***

*Ausência de investimento na estruturação e qualificação do setor*

***4.2.4 - Efeitos/Consequências do achado:***

*Dificuldades de implementar melhorias nos processos de gestão e acompanhamento de insumos e materiais (efeito real)*

***4.2.5 - Critérios:***

*Lei 8666/1993, art. 15, § 7º, inciso II; art. 15, § 7º, inciso III*

***4.2.6 - Evidências:***

*Of HE/UFPEL n.º 074/2013/DIR - resposta ao Ofício 03-1407-TCU/SECEX-RS - 2ª parte, folhas 69/70.*

***4.2.7 - Conclusão da equipe:***

*Com apenas oito pessoas lotadas em todo o setor responsáveis por diversos procedimentos de todo o fluxo de aquisição e guarda de medicamentos e materiais, resta inviabilizada a melhoria dos controles e da gestão, consideradas as necessidades de afastamentos legais e de capacitação*

*necessária. Torna-se crucial a resolução desse gargalo, para que possam ser implantadas medidas relacionadas a outras ocorrências, como, por exemplo, a devida formação de processos de compra, o ateste adequado no recebimento dos insumos e materiais, a resolução das inconsistências dos indicadores (no sistema e outros).*

*Considerando o aspecto operacional desse achado, vez que não há critério normativo, entende-se que o mais adequado é a recomendação à UFPEL para que exija da FAU a devida estrutura física e de pessoal para propiciar melhores controles. Por outro lado, ressalte-se que a solução desse item está relacionada à necessidade de um melhor planejamento de compras, com a diminuição das aquisições por contratação direta pela Fundação de Apoio, o que resultará em menor carga de trabalho para a equipe de funcionários atual.*

***4.2.8 - Proposta de encaminhamento:***

*Recomendar à UFPEL que exija da FAU a devida estrutura física e de pessoal para propiciar melhores controles no processo de aquisição e controle de medicamentos e materiais laboratoriais e hospitalares.*

***4.3 - Ausência de ateste nas notas fiscais dos fornecedores da FAU***

***4.3.1 - Situação encontrada:***

*Identificou-se, nas notas fiscais relativas a medicamentos e materiais fornecidos à FAU, integrantes da amostragem verificada, que não há comprovação de que tenha havido o recebimento nas quantidades e na qualidade esperada, conforme as especificações dos pedidos e das notas fiscais (ateste de recebimento). Nessas faturas (peças 19, 20 e 21) há apenas o carimbo atestando o lançamento contábil, com a rubrica do funcionário, mas não há qualquer identificação de quem tenha recebido e conferido os itens. Vislumbram-se algumas marcas, a caneta, que denotam que houve alguma conferência, mas essas marcas não são generalizadas e não há identificação de quem e quando as efetuou. Além disso, considerando que não há processo de compra devidamente constituído, não é possível comprovar que medidas foram adotadas em eventuais inconsistências (marcas que podem indicar algum problema no item).*

***4.3.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:***

*Notas fiscais diversas*

***4.3.3 - Causas da ocorrência do achado:***

*Ausência rigor na definição dos processos de trabalho (devido ao entendimento de que não está subordinada às normas aplicáveis à Administração Pública Federal)*

*Quadro de pessoal insuficiente para o controle do almoxarifado*

***4.3.4 - Efeitos/Consequências do achado:***

*Prejuízos gerados pelo desaparecimento de bens (efeito potencial)*

*Impossibilidade de atribuir responsabilidade ao funcionário que deve receber os itens adquiridos (efeito real)*

***4.3.5 - Critérios:***

*Lei 8666/1993, art. 73, inciso II, alínea b*

*Lei 8958/1994, art. 3º, inciso I*

***4.3.6 - Evidências:***

*Notas Fiscais - Aquisições de materiais hospitalares e farmacológicos pela FAU (1ª parte).*

*Notas Fiscais - Aquisições de materiais hospitalares e farmacológicos pela FAU (2ª parte).*

*Notas Fiscais - Aquisições de materiais hospitalares e farmacológicos pela FAU (3ª parte).*

***4.3.7 - Conclusão da equipe:***

*O atesto de recebimento, procedimento indubitavelmente exigido no âmbito do processo de liquidação de despesas na Administração Pública, mais do que um requisito meramente formal, diminui o risco da ocorrência de desvios nos itens do almoxarifado, que, no atual contexto de controle da FAU, seriam impossíveis de serem detectados e de terem identificados e responsabilizados os*

*autores. Some-se a esse ambiente a situação da ausência de constituição de processos para as compras da FAU e as inconsistências no sistema de almoxarifado.*

*Assim, impende que sejam adotadas medidas, no gerenciamento dos estoques da FAU, que visem a garantir maior rigor no uso dos recursos públicos, natureza do financiamento das ações da FAU no tocante à gestão do Hospital Escola. Os procedimentos de recebimento e conferência das quantidades e da qualidade recebida dos fornecedores da FAU devem ser análogos aos procedimentos regulamentados para os órgãos públicos, a exemplo dos previstos na IN SEDAP 205/1988, além da Lei 8.666/1993.*

***4.3.8 - Proposta de encaminhamento:***

*Determinar à UFPEL e à FAU que instaurem procedimentos e registros de recebimento e de aceitação dos materiais adquiridos, com os devidos controles previstos na legislação pertinente e identificação dos responsáveis pelas suas aplicações.*

***4.4 - Ausência de classificação padronizada dos materiais***

***4.4.1 - Situação encontrada:***

*Em análise aos dados das aquisições efetuadas para o Hospital Escola no período de 2010 a 2012, constatou que os códigos utilizados pela FAU para classificação dos materiais não são os mesmos dos utilizados pela UFPEL. A FAU utiliza codificação própria para os materiais enquanto a UFPEL utiliza a classificação do SIASG, até porque utiliza o Sistema ComprasNet para a realização dos pregões. Essa diferença de classificação gerou dificuldades para a comparação das compras feitas pelas duas entidades nesta auditoria, sendo um dos fatores limitantes aos trabalhos da equipe.*

*No Ofício de Requisição 03-1407-TCU/SECEX-RS (peça 9), questionou-se a FAU o porquê de não serem usados os mesmos códigos para classificação dos materiais utilizado na UFPEL. Por meio do Of. HE/UFPEL n.º 074/2013/DIR (peça 10, p. 3), os gestores responderam que não utiliza o mesmo padrão da Universidade porque nunca foi solicitada pela UFPEL a utilização dos códigos do SIASG.*

*Além disso, como mencionado no item 3.3, constatou-se que não há codificação para os materiais laboratoriais utilizados no Hospital Escola e que, devido a esse motivo, os mesmos são todos comprados via contratação direta. No mesmo ofício de requisição mencionado, os gestores foram questionados desse fato. A justificativa apresentada no Of. HE/UFPEL n.º 074/2013/DIR (peça 10, p. 3) foi a de que não é possível fazer a codificação de tais materiais para a realização de licitações porque os equipamentos utilizados nos laboratórios são de automação específica e de sistema fechado, o que não proporciona a utilização de materiais diferentes. No entanto, nas fiscalizações realizadas nos hospitais do GHC e do HCPA, também em alguns casos vislumbrou-se a utilização de sistemas fechados e, mesmo assim, houve a devida licitação dos materiais, o que nos faz concluir que tal explicação da FAU é insuficiente.*

***4.4.2 - Objetos nos quais o achado foi constatado:***

*Base de Dados sobre as compras de materiais laboratoriais, hospitalares e farmacológicos realizadas pela FAU e pela UFPEL no período de 1/1/2010 a 31/12/2012.*

***4.4.3 - Causas da ocorrência do achado:***

*Deficiências na gestão das aquisições de materiais laboratoriais, hospitalares e farmacológicos na FAU.*

***4.4.4 - Efeitos/Consequências do achado:***

*Dificuldades na comparação entre as compras realizadas por procedimento licitatório pela UFPEL e as aquisições via contratação direta da FAU. (efeito real)*

*Aquisições sem o devido caráter competitivo (efeito real) - Dada a falta de classificação, os materiais laboratoriais foram todos adquiridos via contratação direta de forma indevida.*

***4.4.5 - Critérios:***

*Lei 8666/1993, art. 15, inciso I*

***4.4.6 - Evidências:***

*Of HE/UFPEL n.º 074/2013/DIR - resposta ao Ofício 03-1407-TCU/SECEX-RS - 1ª parte.*

***4.4.7 - Conclusão da equipe:***

*A adequada padronização da classificação utilizada pela FAU de acordo com os critérios utilizados pela FAU possibilitará um melhor controle sobre as aquisições. Ademais, a classificação dos materiais laboratoriais possibilitará a aquisição desse via procedimento licitatório, possibilitando uma maior economicidade das compras. Dessa forma, será feita determinação à entidade nesse sentido.*

***4.4.8 - Proposta de encaminhamento:***

*Determinar à FAU e à UFPEL para que, em 180 dias:*

*a) passem a adotar a mesma codificação para os materiais adquiridos para o Hospital Escola, com fulcro no art. 15, I, da Lei 8.666/1993, de preferência adotando os códigos do SIASG com vistas a facilitar a execução de procedimentos licitatórios;*

*b) realizem a devida classificação dos materiais laboratoriais, preferencialmente utilizando os códigos do SIASG, com vistas a possibilitar a aquisição via procedimento licitatório.*

***5 - CONCLUSÃO***

*A presente Auditoria de Conformidade teve como objetivo verificar a boa e regular aquisição de materiais farmacológicos, hospitalares e laboratoriais no Hospital Escola da Universidade Federal de Pelotas - UFPEL, no âmbito da proposta de ação de controle elaborada pela SECEX-RS (TMS Local) com vistas à realização de auditorias nos hospitais civis do estado do Rio Grande do Sul para verificar de forma sistêmica e coordenada de que forma tais entidades estão realizando suas aquisições de materiais farmacológicos, hospitalares e laboratoriais. Constataram-se diversas irregularidades e impropriedades, concluindo-se que não está ocorrendo a boa e a regular aquisição dos insumos auditados.*

*Em primeiro lugar, cabe ressaltar que o processo ocorre em duas instâncias, o que exigiu esforços duplicados da equipe: uma na própria Universidade, realizado por meio de pregões para formação de registros de preços; outra, por conta da FAU, que compra diretamente, sem licitação, grande parte dos itens.*

*A equipe examinou as aquisições ocorridas no período de janeiro de 2010 a dezembro de 2012, que representaram um valor de cerca de R$ 15 milhões. Dessas, 44,52% ocorreram mediante contratação direta, quantitativo muito elevado se comparado com outros hospitais recentemente fiscalizados por esta Secex-RS, como o Hospital de Clínicas de Porto Alegre e os hospitais integrantes do GHC. Com relação aos materiais laboratoriais, a situação é ainda mais grave, pois 100% deles são comprados sem licitação, dada a inexistência de codificação para os mesmos.*

*Estas aquisições ocorreram no âmbito do Contrato 50/2011, que a UFPEL firmou com a Fundação de Apoio, e que consiste num contrato do tipo "guarda-chuva", cujo teor não está em conformidade com os normativos e com a jurisprudência relativos às relações das IFES com suas fundações de apoio. Além disso, constatou-se que a fiscalização da execução financeira desse contrato, por parte da Universidade, é deficiente, principalmente por não haver cláusulas de prestações de contas e por não haver detalhamento dos gastos, situação que gerou, inclusive, uma estimativa irreal para o valor do contrato. Esse achado pode ser considerado o mais relevante, pois está relacionado às deficiências verificadas na gestão da FAU que acarretaram os seguintes achados apontados:*

*Achados decorrentes da investigação de questões de auditoria:*

*1) Contrato de gestão do Hospital Escola irregular;*

*2) Deficiências no planejamento das aquisições dos insumos auditados e ausência de vínculos gerenciais entre os setores consumidores dos insumos com o setor administrativo do hospital;*

*3) Percentual elevado de compras diretas;*

*4) Aquisições por compra direta a um preço maior que o registrado em ata de registro de preços;*

*5) Aquisições por preços bastante divergentes em datas próximas;*

*6) Deficiências nos critérios de formação dos referenciais de preços para aquisição de materiais;*

*7) Ausência de processos devidamente instruídos das compras diretas por dispensa de licitação e descumprimento dos art. 24, 26 e 38 da Lei 8.666/93 e dos art. 2º e 3º Lei 8.958/1994;*

*8) Compras diretas por dispensa de licitação por preços superiores às melhores cotações realizadas;*

*9) Deficiência nos indicadores para a reposição de materiais;*

*10) Ausência de aplicação de sanções aos fornecedores por descumprimento contratual.*

*Achados não decorrentes da investigação de questões de auditoria:*

*11) Diferenças nos estoques;*

*12) Estrutura física e de pessoal para controle do estoque e das aquisições deficiente;*

*13) Ausência de ateste nas notas fiscais dos fornecedores da FAU;*

*14) Ausência de classificação padronizada dos materiais.*

*Verificou-se, de forma geral, que o processo de planejamento das aquisições é deficiente, com a ausência de instrumentos gerenciais, o que é comprovado pelo desconhecimento demonstrado por parte dos gestores (da UFPEL, do Hospital Escola e da FAU) quanto ao volume de medicamentos necessários e adquiridos. Nesse sentido, por exemplo, a estimativa formalizada para o total de materiais que deveriam ser adquiridos pela FAU foi de R$ 9 milhões, ao passo que efetivamente o gasto foi de aproximadamente 5 milhões, em média, nos três exercícios. Nunca houve, tampouco, análise comparativa das curvas ABC, sendo que os gestores justificam o descontrole com a ausência de sistemas de informações.*

*Entre os efeitos dessa falta de planejamento, que inclui um maior rigor na definição dos preços de referência, muitas das compras podem ser contestadas quanto à economicidade. Nesse sentido, citem-se compras efetuadas com preços maiores que os preços vigentes em atas de registro de preços, bem como compras com preços bastante divergentes em datas próximas. Nos pregões realizados pela UFPEL, destaca-se o problema da formação dos referenciais de preços para a aquisição de materiais, processo efetuado com base na média das cotações obtidas, mas que resulta em preços acima dos valores de mercado ao considerar cotações superestimadas. Não há crítica maior nesse procedimento, o que pode acarretar compras adequadas aos parâmetros da Universidade, mas significativamente acima do mercado.*

*Com relação às contratações diretas da FAU, não há um processo devidamente estruturado para as aquisições, e tampouco há rotinas estabelecidas e controles adequados, vislumbrando-se deficiências na estrutura física e de pessoal envolvido no controle do estoque de materiais. Os sistemas não são confiáveis, o que representou, inclusive, limitações ao trabalho. Não há pareceres jurídicos justificando a dispensa de licitação e as notas fiscais dos materiais adquiridos não possuem o devido ateste de recebimento. Conclui-se, com base nessas irregularidades, que a FAU descumpre integralmente a Lei 8.958/1994, mormente no que tange à observância da economicidade, da eficiência, de dever de licitar as aquisições com recursos públicos e do dever de prestar contas (art. 2º e 3º). Ao não estruturar e documentar os seus processos, a FAU inviabiliza a transparência e as ações de controle, tratando verbas e atividades públicas de uma forma obscura e, no mínimo, ineficiente.*

*Na análise dos controles do almoxarifado da FAU, foram constatadas inconsistências nas informações de estoque, confrontadas com uma contagem física em amostra de 25 itens. A quase totalidade dos itens apresentou diferenças, algumas delas bastante significativas. Registre-se que não foram evidenciados indícios de conluio ou de desvios, em que pese a caracterização de determinados atos antieconômicos.*

*Destaca-se que a verificação de eventuais irregularidades mais graves acaba sendo dificultada em vista da precariedade do ambiente de controle nas instituições. Desse modo, torna-se premente a*

*necessidade de determinar a adoção de providências para minimizar os riscos potenciais de locupletamento ou de prejuízos ainda maiores ao Erário.*

*Em vista da gravidade de algumas ocorrências, devem ser promovidas audiências dos responsáveis, conforme a proposta de encaminhamento. Além disso, propõem-se determinações e recomendações visando a um aperfeiçoamento dos processos de aquisição da Universidade e da FAU, bem como a uma regularização do instrumento que dispõe sobre a gestão do Hospital pela Fundação de Apoio - o Contrato 50/2011 - de forma a adequá-lo às normas e à jurisprudência do TCU, bem como para garantir um melhor controle e maior transparência na sua execução.*

*Considerando que houve mudanças na gestão da UFPEL a partir de 2013, e que, no que tange a essa instituição, os fatos que ensejam a audiência são todos anteriores, entende-se que a atuação deste Tribunal será mais tempestiva e mais efetiva se a deliberação contemplar a concomitância das propostas preliminar (audiência) e de mérito (determinações). Assim, o Tribunal poderá contribuir, desde logo, para a melhoria da Administração que assumiu em 2013, a partir da expedição de comandos de natureza normativa, independentemente da continuidade do processo de exame da responsabilidade e de eventuais sanções aos administradores anteriores. Ainda, entende-se necessária a autuação de processo RMON, para o monitoramento do que vier a ser proferido. Portanto, possíveis impactos nas contas serão restritos aos exercícios de 2010 a 2012, cujas contas se encontram na seguinte situação:*

- *Contas de 2012: ainda não autuadas no TCU;*
- *Contas de 2011: TC 025.377/2012-4 - aguarda instrução, processo autuado em 10/8/2012;*
- *Contas de 2010: TC 026.046/2011-3 - processo sobrestado aguardando a conclusão de diversos processos que podem afetar as contas (012.497/2011-8 - Monitoramento; 037.1113/2011-9 0 Monitoramento; 013.430/2012-2 - Monitoramento; 035.186/2011-9 - Representação)*

*Considera-se que o benefício estimado da ação de controle será de dois tipos:*

- *inerentes à atuação do Tribunal: expectativa de controle, fornecimento de subsídios para a atuação de outros órgãos públicos, e*
- *aumento na economia nas aquisições realizadas no âmbito do Hospital Escola da UFPEL com a elevação do percentual de compras via pregão, redução do preço referencial máximo das aquisições e regularização da situação entre a FAU e a UFPEL.*

***6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

*Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

***6.1 – Audiência:***

***6.1.1 - Responsáveis: Antônio César Gonçalves Borges, Paulo Roberto Daltoé.***

*Apresentar razões de justificativa para o ato de celebração do Contrato 50/2011, firmado entre a UFPEL e a Fundação de Apoio Universitário para gestão do Hospital Escola, cujas condições configuram afronta a determinações já expedidas por este Tribunal, antes da data de assinatura do contrato, no sentido de regularizar os procedimentos envolvidos na regulação da execução de projetos pela FAU, destacando-se, nesse sentido, o Acórdão 2.731/2008, de caráter mais geral e que vem sendo utilizado como um marco para a apreciação das relações entre as IFES e fundações de apoio, por ter uniformizado o entendimento sobre diversos aspectos; e as deliberações especificamente dirigidas à UFPEL – Acórdãos 599/2008 e 872/2011, relativos à auditoria e respectivo monitoramento realizado pela SECEX-RS na Universidade, com o objetivo de examinar convênios e contratos com fundações de apoio (3.1).*

***6.1.2 - Responsáveis: Antônio César Gonçalves Borges, Carlos Augusto da Cunha Tavares, Luiz Vicente Borsa Aquino, Paulo Roberto Daltoé.***

*Apresentar razões de justificativas para as seguintes irregularidades na administração do Hospital Escola:*

*- ausência de dimensionamento dos gastos do HE nos insumos auditados e de planejamento das aquisições, acarretando em atos de gestão ilegais devido às excessivas compras sem licitação (3.2);*

*- gestão antieconômica do Hospital Escola devido ao elevado volume de aquisições sem licitação com preços superiores aos adquiridos mediante licitação (3.3);*

*- desperdício dos recursos humanos em processos de trabalho mal planejados (3.2).*

***6.1.3 - Responsáveis: Carlos Augusto da Cunha Tavares, Luiz Vicente Borsa Aquino, Maria Inês de Castro Rosa, Paulo Ricardo Alves Oliveira.***

*Apresentar razões de justificativa para a realização de compras diretas de medicamentos e de materiais hospitalares por preços superiores aos registrados em atas de registros de preços em vigor e com saldos disponíveis para compra, acarretando em aquisições antieconômicas (3.4).*

***6.1.4 - Responsáveis: Luiz Vicente Borsa Aquino, Maria Inês de Castro Rosa.***

*Apresentar razões de justificativa para as significativas diferenças de estoque em 23 itens de um total de 25 analisados, indicando a ausência de fidedignidade nas informações do sistema, a vulnerabilidade do almoxarifado, com possíveis desvios de medicamentos e a deficiência na administração e no planejamento das aquisições (4.1).*

***6.1.5 - Responsáveis: Luiz Vicente Borsa Aquino, Maria Inês de Castro Rosa, Paulo Ricardo Alves Oliveira.***

*Apresentar razões de justificativa para aquisições por preços bastante distintos para o mesmo produto em datas próximas, com possíveis atos antieconômicos (3.5);*

*Apresentar razões de justificativa pela realização de compras diretas por dispensa de licitação por preços superiores às melhores cotações e pela ausência de justificativas para tais procedimentos, em afronta aos dispositivos legais e com possível aquisição antieconômica (3.8);*

*Apresentar razões de justificativa para a ausência de processos devidamente instruídos das compras diretas por dispensa de licitação, sem pareceres jurídicos, e sem as razões para a escolha de determinado fornecedor e do preço contratado, em descumprimento aos art. 24, 26 e 38 da Lei 8.666/93 e aos art. 2º e 3º Lei 8.958/1994 (3.7).*

***6.2 – Determinar à Fundação Universidade Federal de Pelotas e à Fundação de Apoio Universitário que:***

***6.2.1** – Desenvolvam métodos eficientes para a crítica e pesquisa de preços dos materiais a serem adquiridos, estabelecendo procedimento padronizado de forma a possibilitar juízo crítico dos valores levantados, evitando compras por preços destoantes e antieconômicos em datas próximas devido a não utilização da melhor negociação disponível. Prazo: 180 dias a partir da ciência do Acórdão que vier a ser proferido (3.5)*

***6.2.2** - Instruam, nas aquisições diretas, processos devidamente compostos dos requisitos previstos nos art. 24, 26 e 38 da Lei 8.666/93 e dos art. 2º e 3º Lei 8.958/1994. Prazo: a partir da ciência do Acórdão que vier a ser proferido (3.7);*

***6.2.3** - Atentem para estabelecimento de rotinas, fluxos de trabalho e metas para que as compras sejam planejadas e feitas cumprindo o indicador de ponto de pedido, o qual deve ser constantemente monitorado, de forma a evitar o desabastecimento do estoque e compras por dispensa de licitação. Prazo: 180 dias a partir da ciência do Acórdão que vier a ser proferido (4.1);*

***6.2.4** - Promovam, em relação às aquisições de medicamentos, de materiais hospitalares e laboratoriais, e demais insumos, estudos e diagnósticos das necessidades do Hospital Escola e de ações gerenciais para atendimento das mesmas, buscando, inclusive, adequar a orçamentação com vistas a centralizar as compras na UFPEL, mediante licitação, com economicidade e utilização eficiente dos recursos humanos. Prazo: 180 dias a partir da ciência do Acórdão que vier a ser proferido (3.2);*

***6.2.5** – Com vista à formação adequada dos preços referenciais, desenvolvam métodos mais eficientes para a pesquisa de preços dos materiais a serem adquiridos, estabelecendo procedimento padronizado de forma a possibilitar juízo crítico dos valores levantados, desconsiderando preços destoantes dos praticados no mercado, consultando outros referenciais de preços como atas de*

*registro de preço de outras entidades ou órgãos da administração pública e da própria UFPEL e possibilitando a obtenção de valores que expressem fidedignamente a média do mercado. Prazo: 180 dias a partir da ciência do Acórdão que vier a ser proferido (3.6);*

***6.2.6*** *- Nas aquisições de medicamento, inclusive por dispensa, atentem que o teto máximo de valor deverá ter como referência a tabela CMED, publicada pela ANVISA. Prazo: a partir da ciência do Acórdão que vier a ser proferido (3.6);*

***6.2.7*** *- Antes de realizar a compra, apurem se no preço dos medicamentos está sendo aplicada a isenção ou redução de alíquota de ICMS no Rio Grande do Sul, de acordo com os convênios CONFAZ e Regulamento do ICMS no RS. Prazo: a partir da ciência do Acórdão que vier a ser proferido (3.6);*

***6.2.8*** *- Atentem para que as aquisições de medicamentos e de materiais hospitalares e laboratoriais sejam realizadas, em regra, mediante a utilização dos saldos disponíveis nas atas de registros de preço, e observem que é ilegal a aquisição por preços superiores de forma direta. Prazo: a partir da ciência do Acórdão que vier a ser proferido (3.4);*

***6.2.9*** *- Promovam, em relação às aquisições de medicamentos, de materiais hospitalares e laboratoriais, e demais insumos, ações para que o Hospital Escola seja administrado como um órgão público, observando a legislação federal que institui normas para licitações e contratos da administração pública, interrompendo imediatamente os atos de gestão que promovem compras irregulares sem licitação, que chegam a representar, como em 2012, 79,89% do total dos insumos auditados. Prazo: a partir da ciência do Acórdão que vier a ser proferido (3.2 e 3.3).*

***6.2.10*** *- Realizem licitações para contratação pelo Sistema de Registro de Preços para atender as necessidades de insumos do Hospital Escola, com quantitativos fundamentados em indicadores de gestão. Prazo: 180 dias a partir da ciência do Acórdão que vier a ser proferido (3.3).*

***6.2.11*** *- Efetuem compras diretas, sem processo licitatório, de acordo com a Lei 8.666/1993, e observem que o parecer jurídico que justifica a contratação direta deve ser fundamentado nas hipóteses previstas em lei. Prazo: a partir da ciência do Acórdão que vier a ser proferido (3.3).*

***6.2.12*** *- Passem a adotar a mesma codificação para os materiais adquiridos para o Hospital Escola, com fulcro no art. 15, I, da Lei 8.666/1993, de preferência adotando os códigos do SIASG com vistas a facilitar a execução de procedimentos licitatórios. Prazo: 180 dias a partir da ciência do Acórdão que vier a ser proferido (4.4).*

***6.2.13*** *- Realizem a devida classificação dos materiais laboratoriais, preferencialmente utilizando os códigos do SIASG, com vistas a possibilitar a aquisição via procedimento licitatório. Prazo: 180 dias a partir da ciência do Acórdão que vier a ser proferido (4.4).*

***6.2.14*** *- Instaurem procedimentos e registros de recebimento e de aceitação dos materiais adquiridos, com os devidos controles previstos na legislação pertinente e identificação dos responsáveis pelas suas aplicações. Prazo: 180 dias a partir da ciência do Acórdão que vier a ser proferido (4.3).*

***6.2.15*** *- Instruam, nas aquisições diretas, processos devidamente justificados em relação às escolhas dos fornecedores e aos preços pagos. Prazo: a partir da ciência do Acórdão que vier a ser proferido (3.8).*

***6.3 – Determinar à Fundação Universidade Federal de Pelotas que:***

***6.3.1*** *- Promova a efetiva fiscalização dos recursos transferidos à Fundação de Apoio Universitário mediante o Contrato 50/2011, e proceda a novo instrumento para regular a relação convenial que tem como objeto a gestão do Hospital Escola, adequando-a a todas as disposições normativas e jurisprudenciais aplicáveis e implementando os controles adequados para o efetivo acompanhamento da regularidade e da eficiência dos recursos públicos repassados à Fundação de Apoio e aplicados nas atividades do Hospital Escola, independente de eventual decisão quanto à adesão à EBSERH para a gestão do Hospital. Prazo: 180 dias a partir da ciência do Acórdão que vier a ser proferido (3.1)*

***6.3.2*** *- Adote as medidas necessárias visando garantir a fidedignidade das informações sobre o histórico de consumo dos medicamentos e materiais hospitalares e laboratoriais, exigindo que a*

*Fundação de Apoio Universitário proceda à manutenção corretiva e evolutiva do Sistema de Almoxarifado e capacite os funcionários para a sua correta utilização. Prazo: 180 dias a partir da ciência do Acórdão que vier a ser proferido (3.9).*

***6.3.3** - Promova a instituição de rotinas, fluxos e normatizações que comprovem e registrem as sanções que devem ser aplicadas aos fornecedores por descumprimento contratual. Prazo: 180 dias a partir da ciência do Acórdão que vier a ser proferido (3.10).*

***6.3.4** - Providencie, também, a anotação, em registro próprio, de todas as ocorrências relacionadas com a execução dos contratos ou atas de registros de preços, por fornecedor, determinando o que for necessário à regularização das faltas ou defeitos observados. Prazo: 180 dias a partir da ciência do Acórdão que vier a ser proferido (3.10).*

***6.4 - Recomendar à Fundação Universidade Federal de Pelotas e à Fundação de Apoio Universitário que:***

***6.4.1** - Considerem a substituição do sistema informatizado de controle e gerenciamento de estoque por outro mais moderno, com ferramentas de gestão e alertas automáticos dos itens que precisam ser comprados por ARP em vigor ou que necessitam iniciar nova licitação (4.1).*

***6.4.2** - Instaurem no almoxarifado central um setor de expedição, sendo este responsável pela conferência de tudo que entra e sai do estoque, um controle de entrada e saída de pessoal e um guarda volumes na entrada do depósito, eliminando o trânsito sem controle de pessoas e portando pertences pessoais junto ao estoque central do hospital (4.1).*

***6.5 - Recomendar à UFPEL** que exija da FAU a devida estrutura física e de pessoal para propiciar melhores controles no processo de aquisição e controle de medicamentos e materiais laboratoriais e hospitalares (4.2).*

***6.6 - À SECEX/RS:***

*Determinação de Providências Internas ao TCU:*

*- autuação de processo RMON para monitorar o cumprimento do Acórdão que vier a ser proferido.”.*

É o Relatório.

VOTO

Cuida-se de auditoria realizada no Hospital Escola (HE) da Universidade Federal de Pelotas – UFPEL, para avaliar a regularidade da aquisição de materiais farmacológicos, hospitalares e laboratoriais, no período de janeiro de 2010 a dezembro de 2012.

2. Esta auditoria faz parte de um conjunto de outras realizadas nos sete hospitais civis do Estado do Rio Grande do Sul (4 vinculados ao Ministério da Educação e 3 ao Ministério da Saúde), com o mesmo objetivo.

3. Desde sua criação em 1981, a Fundação de Apoio Universitário – FAU administra as receitas e despesas do Sistema de Saúde da UFPEL. Em 16/11/2011, visando regularizar a relação entre ambas as instituições, foi firmado o Contrato nº 50/2011 objetivando a prestação de serviços, pela primeira, de desenvolvimento e operacionalização dos objetivos e metas do Hospital Escola.

3.1 Nesse contexto, coube à FAU a administração das aquisições do HE, bem assim o controle de seus estoques. Como informado pela auditoria, a FAU solicita à UFPEL abertura de procedimento licitatório para as aquisições necessárias, que instaura pregão, por meio do sistema ComprasNet, com vistas a gerar uma ata de registro de preços. A FAU, assim, passa a adquirir os materiais com base nessa ata, à medida que haja orçamento da universidade. Na falta de disponibilidade orçamentária, os materiais são comprados de forma direta pela FAU.

4. A presente auditoria apontou irregularidades atinentes ao mencionado Contrato 50/2011, a seguir resumidamente descritas:

- instrumento jurídico indevido (contrato), ante a ausência de objeto definido e produto específico, possuindo característica de atividade continuada de caráter permanente da instituição. Segundo a equipe, "*... não havia preço certo, detalhamento dos serviços e pesquisa de mercado para a prestação de serviços pela FAU, e os repasses não são efetuados após eventual liquidação de despesa, e sim, antecipadamente*";
- inexistência de conta bancária específica para a execução do contrato;
- valor do contrato incompatível com as reais necessidades do HE (ex: gastos com materiais e medicamentos orçados em R$ 9 milhões/ano, sendo o efetivamente gasto R$ 5 milhões em 3 anos);
- ausência de acompanhamento/fiscalização da aplicação dos repasses repassados à FAU (inexistência de prestação de contas ou demonstrativo de despesas efetuadas; requisições, por parte da FAU, genéricas, sem qualquer detalhamento).

5. Outras ressalvas feitas pela equipe de auditoria referem-se a deficiências no planejamento das aquisições, nos processos de compras e no gerenciamento de materiais.

5.1 A equipe registra que as aquisições de fármacos e materiais hospitalares e laboratoriais, insumos que consomem grande parte dos recursos do HE, são mal planejadas e administradas. Inexiste qualquer diagnóstico, por parte da entidade, para subsidiar a gestão de suas aquisições, sobressaindo o desconhecimento do volume dos produtos já adquiridos. Inexiste, também, análise comparativa entre os preços dos itens comprados pela UFPEL, mediante pregão, e pela FAU, diretamente. A equipe constatou, por exemplo, a existência de grande diferença entre esses preços, exemplificando com o fármaco Anastrozol 1mg, que, ao ser diretamente adquirido pela FAU, apresentou preço, em média, 269% acima do preço pago pela UFPEL.

5.1.1 Registre-se a relevância desse achado, quando se considera que, no período auditado, das 14 mil aquisições de materiais farmacológicos, laboratoriais e hospitalares atinentes ao HE, 82% foram feitas pela FAU e somente 18%, pela UFPEL. Isso quer dizer, em termos financeiros, que quase a metade dos R$ 15 milhões gastos nessas compras foi feita sem licitação e, possivelmente, com preços muito acima de mercado.

5.2 Outra questão levantada pela referida equipe é o desperdício de recursos humanos no processo de aquisição, ressaltando que, para comprar 8,5 milhões de reais, foram feitas 2.651 compras pela UFPEL; e, para comprar 6,8 milhões de reais, a FAU fez 11.742 compras.

5.3 Registra, também, o elevado percentual de compras diretas. Como já dito acima, quase metade do valor total das aquisições feitas em 2010/2011 foram por dispensa de licitação; chegando a mais de dois terços em 2012. Segundo a auditoria, isso decorreria da falta de melhor gestão e planejamento da entidade (quantitativos previstos em ata de registro de preço insuficiente para a demanda, resultante da ausência de estudo que relacione o consumo do hospital com suas necessidades; ausência de especificação adequada para os materiais laboratoriais; fragilidade do controle dos estoques e solicitação intempestiva para realização de licitação).

5.4 A equipe ressaltou, ainda, a ocorrência de aquisições diretas, não obstante a existência de ata de registro de preços válida, e por preços superiores àqueles constantes na ata. Ainda, aquisições diretas, em datas próximas, com preços divergentes. Como também, aquisições por preços superiores às melhores cotações realizadas. Inexistem justificativas, nos processos de compras, para os preços ajustados.

5.5 Igualmente, foram observadas deficiências nos critérios de formação dos referenciais de preços (média de no mínimo três preços consultados no Comprasnet), com falta de normatização e padronização para a realização da pesquisa de preço (limitação a um única fonte e desconsideração de eventual desconto de ICMS, concedido pelo Confaz).

5.6 No tocante ao gerenciamento de estoque, foi observada deficiência nos indicadores para reposição de materiais, com a utilização de um sistema desatualizado, cujas informações nele inseridas se mostraram inconsistentes. Foi constatada, também, fragilidade no sistema de controle do estoque, com existência de divergência entre o quantitativo constante em relatório e a contagem física feita pela equipe de auditoria.

5.7 Ainda, que é deficiente o controle no fornecimento de produtos, com ausência de atesto de recebimento nas notas fiscais dos fornecedores e de aplicação de sanções a fornecedores por descumprimento contratual.

6. Ante as constatações acima descritas, a equipe de auditoria propõe a audiência de diversos gestores, que por pertinente acolho, com pequenas alterações. Sugere, também, sejam expedidas, desde logo, recomendações e determinações à entidade, com vistas a contribuir, sem demora, para a melhoria da nova gestão que se iniciou no presente exercício. Não vejo óbice em acolher essa sugestão.

Ante essas considerações, VOTO por que seja adotado o Acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 1988/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 045.141/2012-6.
2. Grupo I – Classe V – Assunto: Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: Antônio César Gonçalves Borges (113.076.840-68); Carlos Augusto da Cunha Tavares (301.989.330-53); Luiz Vicente Borsa Aquino (333.526.400-25); Maria Inês de Castro Rosa (213.691.006-04); Paulo Ricardo Alves Oliveira (540.126.780-00); Paulo Roberto Daltoé (057.488.440-87).
4. Entidade: Hospital Escola da Universidade Federal de Pelotas - UFPEL.
5. Relator: Ministro José Jorge.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo - RS (Secex-RS).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de auditoria realizada no Hospital Escola (HE) da Universidade Federal de Pelotas – UFPEL, para avaliar a regularidade da aquisição de materiais farmacológicos, hospitalares e laboratoriais, no período de janeiro de 2010 a dezembro de 2012,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 determinar, com fulcro no art. 43, II da Lei nº 8.443/92, a audiência dos responsáveis a seguir nominados, para que apresentem, no prazo de 15 (quinze) dias, razões de justificativa para os fatos indicados:

9.1.1 Antônio César Gonçalves Borges, ex-Reitor da FUPEL, Élio Paulo Zonta, ex-Pró-Reitor Administração, Sérgio Luiz dos Santos Nascimento, no exercício da Reitoria, e Paulo Roberto Daltoé, Diretor Presidente da FAU, quanto à celebração e execução do Contrato 50/2011, firmado entre essas instituições, com as seguintes irregularidades:

9.1.1.1 objeto contratual desconforme com o estipulado pelo art. 3º da Lei nº 12.349/2010 (“*apoio a projetos de ensino, pesquisa e extensão e de desenvolvimento institucional, científico e tecnológico, inclusive na gestão administrativa e financeira estritamente necessária à execução desses projetos”)*;

9.1.1.2 ausência de previsão de prestação de contas por parte da FAU e de movimentação dos recursos financeiros em conta bancária específica;

9.1.1.3 previsão de gasto inadequado e dissociado da realidade;

9.1.1.4 não cumprimento das recomendações emanadas da Procuradoria da UFPEL, mediante os Pareceres nºs 169/2011 e 515/2011;

9.1.1.5 ausência de acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos transferidos à FAU;

9.1.1.6 afronta a determinações expedidas por este Tribunal, anteriormente à data de assinatura do contrato, no sentido de regularizar os procedimentos envolvidos na regulação da execução de projetos pela FAU, mormente os Acórdãos nºs 2.731/2008, 599/2008 e 872/2011;

9.1.1.7 realização, pela FAU, de requisições genéricas à universidade, sem qualquer detalhamento dos gastos;

9.1.2 Antônio César Gonçalves Borges, ex-Reitor da FUPEL; Carlos Augusto da Cunha Tavares, ex-Diretor Geral do HE; Luiz Vicente Borsa Aquino, Diretor Executivo da FAU; e Paulo Roberto Daltoé, Diretor Presidente da FAU, quanto às seguintes irregularidades na administração do Hospital Escola:

9.1.2.1 ausência de dimensionamento dos gastos com materiais farmacológicos, hospitalares e laboratoriais, bem assim de planejamento das aquisições, acarretando excessivas compras sem licitação;

9.1.2.2 elevado volume de aquisições sem licitação com preços superiores aos adquiridos mediante licitação;

9.1.3 Carlos Augusto da Cunha Tavares, ex-Diretor Geral do HE; Luiz Vicente Borsa Aquino, Diretor Executivo da FAU; Maria Inês de Castro Rosa, Gerente Administrativo Financeiro da FAU e responsável pelo almoxarifado; Paulo Ricardo Alves Oliveira, Responsável Compras/Supervisor de Compras da FAU, quanto:

9.1.3.1 a realização de compras diretas de medicamentos e de materiais hospitalares por preços superiores aos registrados em atas de registros de preços em vigor e com saldos disponíveis para compra, acarretando em aquisições antieconômicas;

9.1.3.2 aquisições por preços bastante distintos para o mesmo produto em datas próximas, com possíveis atos antieconômicos;

9.1.3.3 realização de compras diretas por dispensa de licitação por preços superiores às melhores cotações e pela ausência de justificativas para tais procedimentos, em afronta aos dispositivos legais e com possível aquisição antieconômica;

9.1.3.4 ausência de processos devidamente instruídos das compras diretas, por dispensa de licitação, sem pareceres jurídicos, e sem as razões para a escolha do fornecedor e do preço contratado, em descumprimento aos arts. 26 e 38 da Lei 8.666/93 e aos art. 2º e 3º Lei 8.958/1994;

9.1.3.5 significativas diferenças de estoque em 23 itens de um total de 25 analisados, indicando a ausência de fidedignidade nas informações do sistema, a vulnerabilidade do almoxarifado, com possíveis desvios de medicamentos e a deficiência na administração e no planejamento das aquisições;

9.1.3.6 ausência de atesto de recebimento nas notas fiscais dos produtos adquiridos e de aplicação de sanções a fornecedores por descumprimento contratual.

9.2 determinar, com fulcro no art. 43, I, a Lei nº 8.443/92, à Fundação Universidade Federal de Pelotas e à Fundação de Apoio Universitário que:

9.2.1 desenvolvam métodos eficientes para a crítica e pesquisa de preços dos materiais a serem adquiridos, estabelecendo procedimento padronizado de forma a possibilitar juízo crítico dos valores levantados, evitando compras por preços destoantes e antieconômicos em datas próximas devido a não utilização da melhor negociação disponível;

9.2.2 instruam, nas aquisições diretas, processos devidamente compostos dos requisitos previstos nos art. 26 e 38 da Lei 8.666/93 e dos art. 2º e 3º Lei 8.958/1994;

9.2.3 atentem para estabelecimento de rotinas, fluxos de trabalho e metas com vistas ao bom planejamento das aquisições, com adoção do modelo de ponto de pedido, de forma a evitar o desabastecimento do estoque e compras por dispensa de licitação;

9.2.4 promovam, em relação às aquisições de medicamentos, materiais hospitalares e laboratoriais, estudos e diagnósticos das necessidades do Hospital Escola e adotem ações gerenciais para seu atendimento, buscando, inclusive, adequar a orçamentação da UFPEL, para que as compras sejam nela centralizadas, mediante licitação, com economicidade e utilização eficiente dos recursos humanos;

9.2.5 desenvolvam, com vistas à formação adequada dos preços referenciais, métodos eficientes de pesquisa de preços, com o estabelecimento de procedimento padronizado, para possibilitar a formação de juízo crítico dos valores levantados, com a desconsideração dos preços destoantes e a consulta de outros referenciais de preços, a exemplo de atas de registro de preço de outras entidades ou órgãos da administração pública e da própria UFPEL;

9.2.6 atentem, nas aquisições de medicamento, inclusive por dispensa, para o teto máximo de valor, que deverá ter como referência a tabela CMED, publicada pela ANVISA;

9.2.7 apurem, previamente ao pagamento dos medicamentos, se no preço contratado está sendo aplicada a isenção ou redução de alíquota de ICMS no Rio Grande do Sul, de acordo com os convênios CONFAZ e Regulamento do ICMS no RS;

9.2.8 atentem para que as aquisições de medicamentos e de materiais hospitalares e laboratoriais sejam realizadas, em regra, mediante a utilização dos saldos disponíveis nas atas de registros de preço;

9.2.9 realizem licitações para atender as necessidades de insumos do Hospital Escola, com quantitativos fundamentados em indicadores de gestão;

9.2.10 efetuem compras diretas conforme preceitua a Lei 8.666/1993, bem assim atentem para o que dispõe essa lei para o parecer jurídico que as embasa;

9.2.11 adotem, com fulcro no art. 15, I, da Lei 8.666/1993, a mesma codificação para os materiais adquiridos para o Hospital Escola, de preferência os códigos do SIASG, com vistas a facilitar a execução de procedimentos licitatórios;

9.2.12 realizem a devida classificação dos materiais laboratoriais, utilizando, preferencialmente, os códigos do SIASG, com vistas a possibilitar a aquisição via procedimento licitatório;

9.2.13 instaurem procedimentos e registros de recebimento e de aceitação dos materiais adquiridos, identificando os responsáveis pela ação;

9.2.14 justifiquem, nos processos relativos às aquisições diretas, as escolhas dos fornecedores e dos preços pagos;

9.3 determinar à Fundação Universidade Federal de Pelotas que:

9.3.1 promova a efetiva fiscalização dos recursos transferidos à Fundação de Apoio Universitário, mediante o Contrato 50/2011;

9.3.2 adote as medidas necessárias para garantir a fidedignidade das informações do histórico de consumo dos medicamentos e materiais hospitalares e laboratoriais, exigindo que a Fundação de Apoio Universitário proceda à manutenção corretiva e evolutiva do Sistema de Almoxarifado e a capacitação dos funcionários que o utilizam;

9.3.3 promova, em relação às sanções a serem aplicadas aos fornecedores por descumprimento contratual, a instituição de rotinas, fluxos e normatizações;

9.3.4 providencie a anotação, em registro próprio, de todas as ocorrências relacionadas com a execução dos contratos ou atas de registros de preços, por fornecedor, e a regularização das faltas observadas nesta auditoria.

9.4 recomendar à Fundação Universidade Federal de Pelotas e à Fundação de Apoio Universitário que:

9.4.1 considerem a substituição do sistema informatizado de controle e gerenciamento de estoque por outro mais moderno, com ferramentas de gestão e alertas automáticos dos itens que precisam ser comprados por ARP em vigor ou que necessitam iniciar nova licitação;

9.4.2 instaurem, no almoxarifado central, um setor de expedição, responsável pela conferência da movimentação do estoque, pelo controle de entrada e saída de pessoal, com instalação de guarda volumes na entrada do depósito, eliminando o trânsito sem controle de pessoas.

9.5 recomendar à UFPEL que exija da FAU a devida estrutura física e de pessoal para propiciar melhores controles no processo de aquisição e controle de medicamentos e materiais laboratoriais e hospitalares.

9.6 determinar à Secex/RS que monitore o cumprimento da presente deliberação.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1988-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, José Jorge (Relator), José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

**TC 011.517/2010-7**

Apenso: TC 025.957/2010-4.

Natureza: Relatório de Auditoria.

Órgão: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit (MT).

Responsáveis: André Luiz Costa Ferreira (621.664.171-91); Deise Silva Torres Souza (631.395.701-63); Laércio Coelho Pina (545.363.911-34); Luiz Antonio Pagot (435.102.567-00); Luiz Antônio Ehret Garcia (820.696.201-82); Orlando Fanaia Machado (789.624.046-72); Rui Barbosa Egual (361.213.046-34); Hideraldo Luiz Caron (323.497.930-87); Alex Peres Mendes Ferreira (406.658.527-20) e Nilton de Brito(140.470.121-49).

Advogados constituídos nos autos: Sílvia Regina Schmitt, OAB/RS 58.372; Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, OAB/DF 6.546; Jaques Fernando Reolon, OAB/DF 22.885 e Renata Arnaut Araújo Lepshch, OAB/DF 18.641.

**Sumário:** RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2010. RESTAURAÇÃO DE TRECHOS DA BR-364/MT. CONSTATAÇÃO DA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS EM DESCONFORMIDADE COM OS CONTRATOS. REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS E OITIVAS. SUPERFATURAMENTO. DETERMINAÇÃO DE CONSTITUIÇÃO DE TOMADAS DE CONTAS ESPECIAIS PARA APURAÇÃO DOS DÉBITOS. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÕES AO DNIT.

**RELATÓRIO**

Transcrevo, a seguir, a derradeira instrução produzida pela então Secob-2 (atual SecobRodov) (peça 54):

"***I) Introdução***

*1. Trata-se de processo resultante de Relatório de Auditoria feito no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit, particularmente nas obras de manutenção de trechos rodoviários da BR-364/MT, no âmbito do Fiscobras de 2010.*

***II) Histórico***

*2. A auditoria teve como objetos os Contratos 15/2008, 377/2009 e 653/2009, todos a cargo da Superintendência Regional do Dnit em Mato Grosso (SR/Dnit/MT), onde foram encontrados três indícios de irregularidades graves com recomendação de continuidade (IG-C). Por meio do Acórdão 1962/2010-Plenário, de 11/8/2010, o TCU determinou a adoção de medida cautelar, sem oitiva prévia, em razão do superfaturamento apurado nos Contratos 377/2009 e 653/2009, requereu a audiência prévia dos responsáveis, além da oitiva do Dnit e das empresas envolvidas nos fatos.*

*3. Além disso, nesse mesmo acórdão, o TCU fez determinações ao Dnit no intuito de auxiliar na formação de juízo acerca das irregularidades suscitadas nos Contratos 15/2008 e 653/2009, especificamente quanto à execução de serviços com qualidade deficiente. O cumprimento dessas determinações gerou o Relatório de Monitoramento (TC 025.957/2010-4), o qual foi apensado a este processo, conforme determinação do Acórdão 282/2011-Plenário.*

*4. Em 1/9/2010, o Dnit apresentou recurso perante o TCU (peça 26, p. 3-16), o qual foi reconhecido como Agravo (peça 26, p. 20) contra a referida medida cautelar do Acórdão 1962/2010-Plenário.*

*5. Em 17/12/2010 o Dnit apresentou ofício (peça 27, p. 7-8) onde alerta para o fato de as obras estarem paralisadas no âmbito do Contrato 377/2009, em razão de não ter sido efetuado qualquer repasse de recursos ao contratado desde a decisão cautelar adotada pelo TCU. Deve ser ressaltado, entretanto, que a decisão cautelar não impediu a liberação de recursos para a obra.*

*6. Em razão da argumentação trazida, em 23/12/2010, por meio de Despacho do Ex^mo^ Sr. Ministro Relator (peça 5, p. 3-4), foi determinada a suspensão dos efeitos da citada medida cautelar do Acórdão 1962/2010-Plenário. Essa decisão foi referendada pelo Plenário do TCU na sessão de 19/1/2011.*

*7. Por fim, no intuito de obter informações atualizadas sobre o andamento desses mesmos contratos, foram propostas diligências junto à SR/Dnit/MT, em 23/3/2011 (peça 8, p. 44-47), cuja resposta encontra-se no Anexo 12 do presente processo (peça 45-47); e ao Dnit, em 8/5/2012 (peça 49), cuja resposta encontra-se na peça 51.*

*8. Com essas considerações, a presente instrução tem por objetivo, conforme o caso, analisar as manifestações dos responsáveis e das empresas envolvidas, e, assim, propor o mérito para cada uma das irregularidades assinaladas.*

*III) Dos Achados de Auditoria*

***III.1) Superfaturamento decorrente de quantitativo inadequado***

*CONTRATO 377/2009*

***III.1.1) Superfaturamento nos serviços integrantes da recuperação do acostamento***

*9. A irregularidade trata do pagamento dos serviços de "reciclagem de base", "imprimação", "aquisição de CM-30" e "transporte de material betuminoso a frio" sem que os mesmos tenham sido executados no âmbito do Contrato 377/2009.*

*10. As constatações da auditoria apontaram um superfaturamento de R$ 2.359.442,84, a preços iniciais (ref. maio/2008) – até a 8ª medição provisória da obra.*

*11. Em virtude disso, o TCU, por meio do Acórdão 1962/2010, determinou a audiência da Srª Deise Silva Torres Souza, fiscal do contrato, e do Sr. Rui Barbosa Egual, então Superintendente Regional do Dnit no estado do Mato Grosso. Ainda, foi proposta a oitiva do Dnit e da empresa contratada, Cavalca Construções e Mineração Ltda.*

***Das Razões de Justificativa***

*12. A Srª Deise Silva Torres Souza confirma, em suas razões de justificativa, a inadequação das medições dos serviços citados no Relatório de Fiscalização.*

*13. Porém, em sua argumentação, procura explicar as circunstâncias pelas quais se deu tal superfaturamento.*

*14. A gestora explica que, com o efetivo início dos serviços, o consórcio supervisor das obras identificou alguns trechos onde as soluções preconizadas pelo projeto básico, na recuperação do pavimento, demonstraram ser ineficazes frente aos defeitos encontrados. Portanto, seria necessário substituir os serviços previstos inicialmente por outros mais efetivos na correção dos defeitos do pavimento.*

*15. Com essas considerações, a Srª Deise afirmou que seria necessário propor uma revisão do projeto básico, o qual não deveria ter reflexos financeiros no Contrato 377/2009, haja vista as Instruções de Serviço nº 1 e 5 do Diretor Geral do Dnit que assim determinam essa condição.*

*16. De acordo com a gestora, essa revisão de projeto teria como premissa técnica aumentar os quantitativos dos serviços de recuperação da pista de rolamento e reduzir os quantitativos dos serviços do acostamento, por conseguinte sem gerar reflexos financeiros no citado contrato. Apesar disso, observa que a revisão contratual ensejaria na redução do valor contratado, pois determinado segmento da rodovia seria extraído do objeto do Contrato 377/2009 devido à duplicidade de serviços com outro contrato recém-assinado de adequação das travessias urbanas de Jaciara/MT e Rondonópolis/MT.*

*17. Assim, segundo a responsável, os serviços do Contrato 377/2009 foram executados conforme a referida revisão do projeto básico, embora a conclusão e posterior oficialização desta revisão tenham sido postergadas.*

*18. Por isso, continua a Srª Deise Silva Torres Souza, os serviços previstos inicialmente no projeto básico, referente à recuperação da pista de rolamento, teriam sido modificados, como por exemplo, em alguns trechos, a solução "camada de CBUQ com polímero de (4 cm)" sobreposta à "camada de binder (2,5 cm)" foi substituída pela solução "camada de CBUQ com polímero (6,5 cm)".*

*19. Com essas melhorias na pista de rolamento, alguns segmentos do acostamento teriam sua solução de projeto prejudicada, com a substituição da solução "reciclagem de base" e "tratamento superficial duplo (TSD)" pela simples implantação do TSD.*

*20. Por essas razões, a responsável confirma que, nos locais onde foram retirados corpos de prova da rodovia, durante a auditoria do TCU, não foram executados serviços de reciclagem conforme inicialmente previsto no projeto. Todavia, ressalta que essa desconformidade acontece em alguns segmentos, onde, por orientação do consórcio supervisor, entendeu ser procedente a não execução da reciclagem do acostamento, com o objetivo de compensar as melhorias efetivamente implantadas na pista de rolamento.*

*21. A responsável ressalta que nos trechos de acostamentos onde as soluções de projeto se mostraram imprescindíveis, os serviços de reciclagem foram efetivamente executados, acompanhados e monitorados; sugerindo, inclusive, uma nova inspeção do TCU com o objetivo de confirmar essas informações.*

*22. Seguindo, explica que a quantificação dos serviços realizados seria de responsabilidade do consórcio supervisor, o qual tem como função, inclusive, subsidiar as medições da obra.*

*23. Com relação à medição indevida dos serviços, a responsável admite que valores correspondentes a serviços não executados foram pagos à empresa contratada, mas, em momento algum, teria se configurado dolo tanto do consórcio supervisor quanto da própria fiscal do contrato. No entanto, admitiu a falha do consórcio supervisor que teria entendido ser procedente medir os serviços conforme o escopo inicial do projeto, mesmo nos casos em que os serviços não tinham sido executados.*

*24. Argumenta ainda que, somente em maio de 2010 foi constatada a falha nas medições, as quais teriam sido suspensas com o objetivo de efetuar as correções necessárias, de modo que todos os estornos seriam feitos e as apropriações de eventuais alterações de projeto só seriam medidas e pagas após aprovação expressa da revisão de projeto.*

*25. Esclarece que solicitou à supervisora um levantamento real de todos os serviços executados, a fim de identificar integralmente as quantidades de serviços medidos e não executados.*

*26. Finalmente, a Srª Deise Silva Torres Souza afirma que as alterações de projeto eram imprescindíveis e teriam sido executadas proativamente em função das necessidades da rodovia, a qual não poderia esperar pelo processo formal de revisão, em face da iminência do período de chuvas e da grande deterioração já instaurada no pavimento.*

*27. Juntamente com as razões de justificativa, a responsável encaminhou manifestação do consórcio supervisor (Consórcio Contécnica/Engefoto/Unidec) a qual confirmou a necessidade de revisão do projeto básico, sendo que as soluções inicialmente preconizadas, em alguns segmentos, não teriam condições de sanar os defeitos encontrados no início efetivo das obras. Alega que a revisão de projeto não foi oficializada oportunamente tendo em vista o início do período de chuvas, e o consequente aumento no nível de degradação do pavimento, além de outras alterações que viriam a ser necessárias posteriormente. Dessa forma, uma eventual revisão de projeto naquele momento retardaria a execução dos serviços, que, na época, necessitava de uma intervenção imediata. Além disso, a empresa encaminha a proposta de revisão de projeto citada em sua manifestação.*

*28. O Sr. Rui Barbosa Egual, em suas manifestações, limitou-se a referendar os argumentos trazidos pela Srª Deise Silva Torres Souza (peça 5, p. 10).*

***Da Resposta às Oitivas***

*29. A empresa contratada (Cavalca Construções e Mineração Ltda.), em resposta à oitiva, afirma que desde o final do ano de 2009 estava sendo preparada uma adequação (sem reflexo financeiro) do contrato em questão. Nessa adequação, levou-se em consideração que o acostamento encontrava-se em boas condições em certos pontos da rodovia. Sendo assim, deixou-se de fazer a reciclagem da base nesses pontos com o objetivo de executar a reciclagem em outros segmentos, onde o acostamento não estivesse em boas condições e o projeto não contemplasse esse serviço.*

*30. Com relação aos corpos de prova extraídos na auditoria, a empresa alega que nesses pontos a revisão do projeto não contemplaria o serviço de reciclagem, por isso tal serviço não foi executado nesses pontos. Alega ainda que no km 276 (lado direito) o serviço de reciclagem não havia sido executado ainda, e o previsto inicialmente em projeto será obedecido.*

*31. A empresa informa ainda que necessitou executar serviços a mais do que o previsto em alguns segmentos, como a reciclagem de base em espessuras maiores que 20 cm, a execução de CBUQ (concreto betuminoso usinado a quente) sobre a camada de TSD. Por fim, envia vídeo e fotos que confirmariam a execução do serviço de reciclagem da base até o mês de maio de 2010 (período de execução da auditoria do TCU).*

*32. Além do exposto, a SR/Dnit/MT trouxe aos autos informações atualizadas sobre o Contrato 377/2009 (peças 45-47). Quanto à presente irregularidade, informou que o termo aditivo decorrente da revisão de projeto, chamada de "1ª Revisão de Projeto em Fase de Obras" teria sido aprovado e publicado no Diário Oficial da União (DOU) em 18 de março de 2011. Ainda, comunicou que foram formalizadas as alterações de projeto citadas na manifestação dos responsáveis, sem incorrer em reflexo financeiro para o referido contrato.*

*33. Por fim, a SR/Dnit/MT apresentou as planilhas que geraram a 10ª medição provisória do Contrato 377/2009, onde teriam sido realizados os estornos decorrentes dos serviços medidos e não executados, conforme relatado no Relatório de Fiscalização.*

***Análise***

*34. Por meio das razões de justificativas e das respostas às oitivas, foi reconhecido pelos responsáveis que as medições provisórias de nº 2 a nº 8 contemplaram o pagamento de serviços que não foram executados nos acostamentos, tais quais, de "Reciclagem de base", "Imprimação", "Aquisição de CM-30" e "Transporte de CM-30", sendo que tal irregularidade se estendeu até a 9ª medição provisória (abril/2010).*

*35. Desse modo, os indícios de irregularidades apontados no Relatório de Fiscalização foram confirmados, embora os responsáveis aleguem que as irregularidades não abarcam todo o segmento.*

*36. Segundo informações colhidas no Sistema de Acompanhamento de Contratos (SIAC) do Dnit, até a 9ª medição provisória, haviam sido liquidados e pagos a execução de quantidades de serviços que correspondem a 100km de restauração do acostamento. Entretanto, conforme a manifestação da supervisora (peça 45, p. 48-49), encaminhado à fiscalização da obra em 8 de abril de 2011, 76,4km de restauração no acostamento não haviam sido executados conforme o projeto inicial.*

*37. O estorno desses serviços não executados aconteceu na 10ª medição provisória da obra, quando foram estornados serviços que equivalem a 69,23km de restauração em desconformidade com o executado. Essas quantidades correspondem ao montante de R$ 2.243.739,16 (ref. mai/2008), conforme a memória de cálculo indicada no anexo 1 da presente instrução. Esses valores mostram-se próximos ao calculado pelo Relatório de Fiscalização (R$ 2.359.442,84).*

*38. Alegam os responsáveis que a restauração nos segmentos verificados foi feita apenas com o Tratamento Superficial Duplo (TSD) porque esta solução era a prevista na revisão de projeto que estava sendo elaborada concomitante à obra, sendo descartada, portanto, a solução inicial de projeto (TSD + Reciclagem) para esses segmentos. No entanto, os serviços foram medidos e pagos conforme a solução inicial (TSD + Reciclagem), mais onerosa, em R$ 2.243.739,16, apesar de a restauração desses segmentos ter se limitado à execução do TSD.*

*39. Os argumentos trazidos pelos responsáveis explicam a razão pela qual os segmentos onde foram extraídos corpos de prova durante a auditoria não estavam executados conforme o projeto básico contratado. Entretanto, não explicam o fato de os serviços relativos a esses segmentos terem sido medidos apesar de não executados.*

*40. Essas justificativas apresentadas não merecem ser acolhidas. Entende-se que é temerária a execução dos serviços em desacordo com o projeto básico, e por meio de uma "revisão de projeto" sem a devida aprovação pelo órgão competente. Nesse sentido, a legislação vigente impede a realização de contrato verbal com a Administração (art. 60, parágrafo único da Lei 8.666/1993), e exige que o contrato seja executado fielmente entre as partes (art. 66 da mesma lei).*

*41. A par dessa questão da formalização da revisão de projeto ter sido apenas posterior à execução dos serviços, o foco central do presente achado de auditoria é o superfaturamento apurado nos serviços de restauração do acostamento.*

*42. Sobre essa questão, os gestores chamados em audiência, bem como o Dnit e as empresas envolvidas, não justificam o fato de os serviços terem sido medidos e pagos conforme o projeto original, e não conforme a readequação alegada no presente momento. Por isso, conclui-se, no mérito, pela ocorrência do superfaturamento indicado no Relatório de Auditoria, em desrespeito ao art. 62 e 63 da Lei 4.320/1964.*

***Da Responsabilidade dos Gestores***

***Srª Deise Silva Torres Souza***

*43. A Srª Deise Silva Torres Souza, como fiscal do Contrato 377/2009, atestou a execução de serviços entre os períodos de setembro de 2009 a abril de 2010, no montante de R$ 2.243.739,16 (ref. mai/2008) sem que os mesmos tivessem sido executados. Tal ato infringiu o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964 que tratam da liquidação e pagamento regular das despesas.*

*44. Nesse sentido, propõe-se a rejeição das razões de justificativas da Srª Deise Silva Torres Souza, e a aplicação de multa com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.*

*45. Tal proposta se fundamenta principalmente pelo fato de as irregularidades terem perdurado em nove medições da obra, quando foram medidos indevidamente 69,23km de serviços de restauração que não foram executados conforme o projeto.*

*46. Entende-se que um gestor de média diligência, e dentro das condições que a cercavam, teria condições de ter verificado a inadequação de medições em uma extensão tão significativa de rodovia.*

*47. Após a comunicação pelo TCU das irregularidades encontradas no Contrato 377/2009, a Srª Deise Silva Torres Souza, fiscal do citado contrato, providenciou um levantamento junto ao consórcio supervisor da relação dos serviços medidos, porém não executados, nas obras de restauração do segmento contratado.*

*48. O resultado desse levantamento, conforme o anexo 12 deste processo (peças 45-47), foi o estorno de R$ 2.243.739,16 (ref. mai/2008) apenas com relação aos serviços de restauração do acostamento. Verifica-se nos autos que, de acordo com os documentos apresentados pelo Dnit, o valor citado mostra-se coerente com a 1ª revisão de projeto em fase de obras, embora o órgão não tenha trazido elementos suficientes que demonstrassem a execução dos serviços em segmentos que não foram objeto de estorno das medições, e totalizam 30,77km.*

*49. Dessa forma, com os estornos realizados, e com os elementos constantes nos autos, não se pode afirmar que persistem prejuízos ao Erário.*

*50. Vale ressaltar que essa conclusão não traz prejuízos a que, em fiscalizações posteriores, seja feita a verificação dos serviços efetivamente executados de restauração do acostamento no âmbito do Contrato 377/2009.*

*51. Além disso, a Srª Deise Silva Torres Souza compartilha a responsabilidade pelas medições indevidas com o Consórcio Contécnica/Engefoto/Unidec, liderado pela empresa Contécnica Consultoria Técnica Ltda., que realiza a supervisão das obras. A Srª Deise alega que (peça 31, p.12):*

*Assim, como todos os serviços são previamente atestados pela supervisão com a devida apropriação dos quantitativos executados, e somente após as devidas análises e atesto pela mesma que as medições são encaminhadas a esta fiscalização para as providências de processamento e pagamento decorrentes; o procedimento adotado pela supervisora levou esta fiscalização a incorrer no mesmo erro, não constatando inicialmente que serviços objetos de revisão estavam sendo apropriados e medidos indevidamente.*

*52. No aspecto da responsabilidade do Consórcio Contécnica/Engefoto/Unidec, supervisor da obra, entende-se que sua atuação deu causa à irregularidade ora analisada. Sua conduta não se mostrou aceitável frente à responsabilidade de representar a Administração na fiscalização do Contrato 377/2009.*

*53. Nessas condições, cabe ao Dnit averiguar a responsabilidade do Consórcio Contécnica/Engefoto/Unidec frente às medições indevidas realizadas no Contrato 377/2009, devendo ser apurado eventual necessidade de penalizar o contratado, com fundamento nos artigos 58, 66 e 87 da Lei 8.666/1993, e no que estabelece o Contrato 240/2007 entre as partes.*

***Sr. Rui Barbosa Egual***

*54. O Sr. Rui Barbosa Egual foi instado a se manifestar, pois era Superintendente do Dnit no estado do Mato Grosso à época das medições ora questionadas.*

*55. No Regimento Interno do Dnit, destacam-se as seguintes atribuições dadas ao titular das Superintendências Regionais:*

*Art. 111* ***Às Superintendências Regionais*** *compete:*

*IV – acompanhar e fiscalizar os programas, projetos e obras de adequação de capacidade, ampliação, construção, manutenção, operação e restauração de rodovias;*

*(...)*

*XIII – controlar e emitir as medições de serviços;*

*(...)*

***Art. 127 São atribuições comuns dos Titulares da Procuradoria Federal Especializada, Auditoria Interna, Corregedoria, Ouvidoria, Superintendências Regionais, Administrações Hidroviárias, Coordenações Gerais, Coordenações, Divisões, Serviços, Seções, Setores e Núcleos:***

*I – planejar, programar, controlar, organizar, orientar, coordenar e supervisionar as atividades concernentes às competências estabelecidas para a sua unidade;*

*II – planejar e implementar técnicas e processos referentes à sua área de atuação, avaliando as atividades dos subordinados, a fim de alcançar maior eficácia nos trabalhos desenvolvidos;*

*(...)*

*XII – zelar pela adequada programação e aplicação dos recursos e administração do patrimônio público;*

*XIII – assegurar a qualidade e a fidedignidade das informações necessárias ao adequado desempenho do serviço;*

*XIV – cumprir e observar a legislação e as normas que regem as suas atividades;*

*56. Não obstante as razões de justificativa do Sr. Rui Barbosa Egual, frente a essas atribuições relatadas, e considerando o fato de a irregularidade suscitada ser de esperada percepção do gestor, bem como de a irregularidade ter perdurado por cerca de nove meses, e somente foram tomadas medidas administrativas após a constatação das irregularidades pelo TCU, deve-se atribuir culpa in vigilando ao Sr. Rui Barbosa Egual pela falha no dever de fiscalizar, haja vista as prerrogativas e atribuições do cargo que ocupava a época dos fatos.*

*57. Nesse sentido, propõe-se rejeitar as razões de justificativas do Sr. Rui Barbosa Egual, e aplicar-lhe multa com fundamento no art. 58, II da Lei 8.443/1992 e art. 250, §2º do Regimento Interno do TCU.*

***Conclusões***

*58. Portanto, propõe-se a rejeição das razões de justificativas da Srª Deise Silva Torres Souza e do Sr. Rui Barbosa Egual pelas irregularidades encontradas nas medições do Contrato 377/2009, e a aplicação de multa com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.*

*59. Propõe-se ainda determinar ao Dnit que, em observância aos artigos 58 e 87 da Lei 8.666/1993, frente às irregularidades constatadas no presente processo, avalie a ocorrência de descumprimento contratual que enseje na aplicação de penalidades ao Consórcio Contécnica/Engefoto/Unidec no âmbito do Contrato 240/2007, por afronta ao art. 66 da Lei 8.666/1993.*

***III.1.2) Superfaturamento no serviço de aquisição de materiais betuminosos***

*60. A irregularidade trata de superfaturamento nos serviços de "aquisição de CAP 50/70", "aquisição de CAP 50/70 com polímero" e "aquisição de RR-1C" no âmbito do Contrato 377/2009.*

*61. A aquisição dos insumos "CAP 50/70" e "CAP 50/70 com polímero" foram pagos a uma taxa de 6% sobre o concreto asfáltico executado. Todavia, foi verificado que o percentual empregado pela empresa contratada é, na verdade, de 4,8% para esses dois insumos. As constatações implicaram em um superfaturamento total de R$ 1.476.198,54, apurado com base nos valores pagos até a 8ª medição provisória da obra.*

*62. Já para a emulsão asfáltica "RR-1C", foi identificado que esse insumo não foi utilizado na execução dos serviços, mas sim, o "RR-2C", cujos custos de aquisição são menores que o primeiro. O superfaturamento apurado quanto a essa irregularidade é de R$ 16.902,06, também a preços iniciais, até a 8ª medição provisória da obra.*

*63. Sendo assim, o TCU, por meio do Acórdão 1962/2010-Plenário determinou a realização de audiência da Srª Deise Silva Torres Souza, fiscal do contrato, e do Sr. Rui Barbosa Egual, então Superintendente Regional do Dnit no estado do Mato Grosso. Além disso, foi proposta a oitiva do Dnit e da empresa contratada, Cavalca Construções e Mineração Ltda.*

*64. O Dnit, por meio de recurso impetrado no presente processo (peça 26, p. 3-16), defendeu a regularidade das medições do Contrato 377/2009 quanto aos insumos "CAP 50/70 com polímero" e "CAP 50/70", com o argumento de que a obra está inserida no Programa Crema, cuja metodologia ampararia a medição da forma como foi realizada. Segundo o Dnit, essa metodologia indicaria que as medições devem ser feitas após a conclusão de todos os serviços necessários à recuperação dos segmentos, e as quantidades de cada serviço são aquelas indicadas no projeto básico para cada extensão de recuperação, não havendo possibilidade de alteração em razão do emprego de quantidades a maior ou a menor desses insumos asfálticos.*

*65. Dessa forma, as conclusões sobre essa irregularidade, especificamente, possuem impacto direto na metodologia do programa Crema, sendo assim, o Exmo Sr. Ministro Relator, em seu Despacho (peça 27, p. 9-11), emanou orientação à 2ª Secob para que avaliasse incidentalmente, de forma minuciosa, a metodologia de medição adotada no programa Crema, a fim de determinar a adequação ou não dos procedimentos adotados pelo referido programa, estimando as consequências de sua alteração.*

***Das Razões de Justificativa***

*66. Em suas razões de justificativa, a Srª Deise Silva Torres Souza credita o superfaturamento apontado nos serviços de "aquisição de CAP 50/70", "aquisição de CAP 50/70 com polímero" à metodologia de medição do programa Crema (peça 31, p. 19-22), o qual é regulamentado pelos Memorando Circulares nos 5/2009/CGMRR/DIR/Dnit e 7/2009/CGMRR/DIR/Dnit.*

*67. Para tanto, a responsável cita trecho deste último normativo:*

*Cabe ainda esclarecer que como se trata de preços por solução globalizada, conforme definido pela Instrução de Serviço do Programa Crema, o preço por quilômetro de faixa é kmf pronto, isto é, inclui todos os quantitativos e insumos necessários à sua execução, não cabendo alterações de preços por conta de variações em relação ao padrão utilizado no projeto, sejam de taxas, densidades, larguras, etc.*

*68. Por fim, esclarece que não possui a competência necessária para alterar determinações superiores, dessa forma, pela metodologia do programa Crema, a medição do serviço de "aquisição de CAP 50/70" e "aquisição de CAP 50/70 c/ polímero", efetuada mediante uma taxa de 6%, faz cumprir essas determinações.*

*69. Quanto ao superfaturamento no serviço de "aquisição de RR-1C", a Srª Deise Silva Torres Souza argumenta que optou pela utilização da emulsão asfáltica RR-2C, em vez da emulsão RR-1C, tendo como benefício a otimização dos trabalhos (pois o RR-2C já estava sendo utilizado em outro serviço), e, além do mais, a utilização do RR-2C seria autorizada pela norma DNER-ES 307/97. Além disso, afirma que a substituição da emulsão asfáltica RR-1C por RR-2C estaria sendo contemplada na revisão de projeto, a qual estaria na fase de análise/aprovação por parte do Dnit.*

*70. O Sr. Rui Barbosa Egual, em suas manifestações, limitou-se a referendar os argumentos trazidos pela Srª Deise Silva Torres Souza (peça 5, p. 10).*

***Da Resposta às Oitivas***

*71. A empresa Cavalca segue as argumentações retratadas acima quanto ao serviço de "aquisição de CAP 50/70", "aquisição de CAP 50/70 com polímero". Ainda, destaca que nas obras do estado do Mato Grosso dificilmente o teor de CAP chegará a 6%, devido às altas temperaturas predominantes naquele estado, sob pena de ocorrerem defeitos no concreto asfáltico que utilizar esse percentual. Desse modo, afirma que, na prática, usa-se no Mato Grosso um teor entre 4,8% e 5,3% (peça 34, p. 6-19).*

*72. A empresa subentende que o estabelecido pela instrução normativa do Dnit, a qual determina a medição por meio do teor de projeto (no caso em concreto, de 6%) sirva para compensar*

*as perdas de usinagem com manuseio e aplicação em campo, estocagem, evaporação, reações químicas, além dos excessos de larguras em pistas devido às várias intervenções sofridas ao longo do tempo no trecho em questão.*

*73. Para tal, lista as perdas que a empresa teria ao executar o serviço e não seriam consideradas no orçamento da obra: perda na usinagem (R$ 61.009,83), perda na aplicação em campo (R$ 344.804,09), na execução de larguras excedentes (R$ 182.120,62), na execução de serviços a mais no contrato (R$ 455.819,78) e na correção de defeitos no acostamento (R$ 342.920,85).*

*74. Relativamente ao indício de superfaturamento no serviço de "aquisição de RR-1C", a empresa Cavalca trouxe, em síntese, os mesmos argumentos da Srª Deise Silva Torres Souza.*

*75. Já o Dnit, por sua vez, defende a metodologia adotada pelo programa Crema (peça 26, p. 3-16), informando que a planilha de custos unitários serve apenas como uma planilha auxiliar para "manter a coerência entre os componentes das diversas soluções a serem aplicadas, conforme recomendado pelo próprio TCU, para permitir a análise dos preços globalizados".*

*76. Esclarece que a composição do SICRO é utilizada para o Dnit determinar o valor máximo aceitável para o pagamento do serviço executado dentro das especificações por ele definidas. Informa que o teor de 6% de CAP em sua composição de custo é apenas um valor referencial, sendo que o teor real só será estabelecido após o projeto de mistura a ser elaborado pela empresa executora.*

*77. Além disso, o Dnit elucida que a metodologia empregada de solução globalizada não pode ser utilizada para justificar eventuais erros de projeto, os quais deverão ser corrigidos bem como seus respectivos preços, como, por exemplo, distâncias médias de transporte (DMTs), localização de canteiros e usinas, flagrante inadequação de projeto, entre outros.*

*78. Quanto ao indício de superfaturamento do serviço de "aquisição de RR-1C", o Dnit informou que os valores seriam estornados, em face da utilização do insumo emulsão asfáltica RR-2C em vez do RR-1C.*

***Análise***

***Superfaturamento do serviço "aquisição de RR-1C"***

*79. Primeiramente, quanto ao superfaturamento do serviço de "aquisição de RR-1C", as manifestações tanto do Dnit quanto da responsável, bem como a manifestação da empresa executora atestam o fato de que o serviço de "pintura de ligação" não estava sendo executado com o insumo contratado "RR-1C", confirmando-se assim o superfaturamento indicado pelo Relatório de Fiscalização.*

*80. Em consulta feita ao Sistema de Administração de Contratos do Dnit, verificou-se que, para o Contrato 377/2009, a quantidade contratada do serviço de "aquisição de RR-1C" foi retificada, e as quantidades medidas anteriormente como "aquisição de RR-1C" foram revertidas para o serviço de "aquisição de RR-2C", o que possibilita concluir pela adoção de medidas saneadoras para a presente irregularidade.*

***Superfaturamento do serviço "aquisição de CAP 50/70 com polímero" e "aquisição de CAP 50/70"***

*81. Quanto à irregularidade levantada acerca do superfaturamento nos serviços de aquisição de cimento asfáltico de petróleo (CAP 50/70 com polímero e CAP 50/70), essa merece ser bem esmiuçada, haja vista o impacto que as conclusões deste achado podem refletir no âmbito do programa Crema.*

*82. Primeiramente, serão citados os normativos do Dnit que regem o Contrato 377/2009, logo após será analisado o cerco legal existente, depois serão expostos os precedentes do TCU a respeito do assunto, e, por conseguinte será feita a avaliação da irregularidade suscitada. Por fim serão analisadas as razões de justificativas dos responsáveis e serão indicadas as propostas de encaminhamento para o presente achado de auditoria.*

*83. Considerando as manifestações dos responsáveis, a questão se resume em avaliar a legalidade e a legitimidade da forma de medição do Programa Crema 1ª Etapa, quanto ao teor de*

*ligante a ser pago às empresas contratadas: se, por meio do teor de projeto, ou por meio do teor efetivamente utilizado nas misturas betuminosas.*

*84. Somado a isso, será analisado o impacto dessas irregularidades no contrato em questão.*

***Normativos do Dnit***

*85. A Instrução de Serviço nº5/2008/DG/Dnit normatiza os procedimentos a serem utilizados na Execução de Obras do Programa Crema 1ª Etapa, e, com relação à metodologia de medição e pagamento, assim estabelece:*

*As obras de recuperação serão medidas e pagas mensalmente, conforme extensão executada, por unidade de serviço concluído, incluindo a sinalização provisória. Os preços por km de faixa de cada solução serão aqueles constantes do Cronograma de Atividades, aprovado e incluído no Contrato.*

*86. Por sua vez, o Edital de licitação nº 762/2008, que gerou o Contrato 377/2009, assim estabelecia quanto à medição dos serviços:*

*21.1 – Os serviços serão medidos mensalmente, conforme instrução vigente sobre o assunto (Instrução de Serviço/DG/Dnit nº 05, de 15/05/2008). Os preços unitários serão os constantes da Proposta de Preços Unitários aprovada.*

*87. Dessa forma, resta evidenciado que a condição para o Dnit realizar as medições do referido contrato, em um segmento concluído, é a execução de todos os serviços previstos para esse segmento. O preço a ser pago é o previsto na proposta da empresa, a depender da solução de restauração de projeto. Por sua vez, esse preço das soluções de projeto está atrelado às quantidades e respectivos preços unitários dos diversos serviços que compõem cada solução.*

***Cerco legal sobre o tema***

*88. É de se destacar que as licitações do programa Crema 1ª Etapa são realizadas sob o regime de empreitada por preço unitário (conforme o próprio Edital nº 762/2008), com fundamento no artigo 6º, inciso VIII, alínea **b** e no artigo 10, inciso II, alínea **b** da Lei 8.666/93:*

*Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se:*

*(...)*

*VIII – Execução indireta – a que o órgão ou entidade contrata com terceiros sob qualquer dos seguintes regimes:*

*(...)*

*b) empreitada por preço unitário – quando se contrata a execução da obra ou do serviço por preço certo de unidades determinadas;*

*Art. 10. As obras e serviços poderão ser executados nas seguintes formas:*

*(...)*

*II – execução indireta, nos seguintes regimes:*

*(...)*

*b) empreitada por preço unitário;*

*89. Sendo assim, o Contrato 377/2009 está regrado por esse regime, que determina que as medições e os pagamentos sejam feitos a cada unidade efetivamente construída, observando os critérios de medição estabelecidos em edital.*

*90. Cabe suscitar, ainda, o princípio do equilíbrio econômico-financeiro do contrato, assim resumido pela doutrina:*

*O equilíbrio financeiro ou equilíbrio econômico do contrato administrativo, também denominado equação econômica ou equação financeira, é a relação que as partes estabelecem inicialmente, no ajuste, entre os encargos do contrato e a retribuição da Administração para a justa remuneração da obra, do serviço ou do fornecimento. Em última análise, é a correlação entre objeto do contrato e sua remuneração, originariamente prevista e fixada pelas partes em números absolutos ou em escala móvel. Essa correlação deve ser conservada durante toda a execução do contrato, mesmo que alteradas as cláusulas regulamentares da prestação ajustada, a fim de que se mantenha a equação financeira ou, por outras palavras, o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (Lei*

*8.666/93, art. 65, II, **d**, e § 6º). (Licitação e Contrato Administrativo, 11ª Ed., atualizada por Eurico de Andrade Azevedo et al, São Paulo, Malheiros, 1996, p.165)*

***Precedentes do TCU***

*91. O TCU, com o lançamento do programa PIR IV (Programa Integrado de Revitalização IV) do Dnit, realizou auditoria operacional nesse programa mediante o TC 002.960/2007-4. Após aperfeiçoamentos, o PIR IV resultou no programa Crema (Contratos de Recuperação e Manutenção).*

*92. Nesse processo, foram feitos questionamentos acerca do critério de medição utilizado pela 1ª Etapa do programa Crema, que na época estava prestes a ser lançado pelo Dnit. Esses questionamentos são retratados no Relatório do Ex^mo Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator daquele processo, abaixo resumido:*

*164. Segundo o Dnit, a metodologia de medição das obras de recuperação por km de faixa de serviço concluído tem por finalidade "reduzir os procedimentos necessários à medição dos serviços e evitar o avanço exagerado de serviços parciais".*

*165. Quanto ao avanço de serviços parciais, assiste razão ao Dnit em afirmar que a medição de serviços por unidade específica de serviço executado pode, em alguns casos, acarretar o avanço exagerado de etapas intermediárias da obra, implicando inclusive a necessidade de refazimento de serviços em face da demora em aplicar as camadas finais de revestimento. Nesse aspecto, pode-se afirmar que a mudança no critério de medição foi positiva.*

*166. Deve -se complementar que a medição de uma "solução pronta", após a execução de todos os serviços intermediários, é vantajosa ao Dnit, tendo 'em vista que os serviços serão pagos somente após a constatação de que a solução empregada, de fato; contribuiu para restaurar o pavimento deteriorado. Vale dizer, quando do pagamento dos serviços, já é possível visualizar a qualidade e a efetividade da solução entregue. (...)*

*167. Outra justificativa apresentada pela Autarquia refere-se à redução dos procedimentos necessários à medição dos serviços. Nesse aspecto, não se pode-acatar o argumento do Dnit, tendo em vista que a redução dos procedimentos de fiscalização, indispensáveis para a correta medição dos serviços, em hipótese alguma, deve ser vista como vantajosa. A necessidade de fiscalização da execução dos contratos é expressamente prevista na Lei 8.666/93, em seus artigos 67 e 70 (...).*

*168. A mudança no critério de medição para km de faixa não pode representar uma solução para o fato de o corpo técnico do Dnit responsável pela fiscalização das obras ser, notoriamente, deficiente, em termos de pessoal disponível. A medição dos serviços somente após a conclusão completa da solução técnica é vantajosa sim, desde que á fiscalização seja presente eficiente. (...)*

*169. Nesse sentido, entende-se que o critério de medição adotado para as obras de recuperação é adequado à natureza dos serviços em tela, por possibilitar a atestação de que a solução entregue atende aos requisitos de qualidade estabelecidos. Entretanto, o Dnit deve manter uma fiscalização contínua e eficiente, de modo a assegurar que todas as etapas de serviço sejam, de fato, executadas e contribuam para o resultado esperado para o pavimento.*

*93. Observa-se que a intenção do Dnit em realizar as medições por quilômetro de faixa estava atrelada a dois pontos específicos: reduzir os procedimentos para a realização das medições e evitar o avanço exagerado de serviços parciais. Entendeu-se, naquele processo, que a segunda justificativa seria aceitável, haja vista que não interessa à Administração a execução parcial da restauração, pois não atinge o objetivo proposto de recuperar as condições funcionais do pavimento. Todavia, a primeira justificativa foi contestada, pois não pode a Administração estabelecer um critério de medição com base em sua incapacidade operacional de fiscalizar o cumprimento do contrato.*

*94. Assim, destaca-se a determinação proferida pelo Acórdão 2.730/2009-Plenário ao Dnit, no âmbito do TC 002.960/2007-4:*

*9.1.3. reveja os procedimentos de fiscalização das obras de manutenção, restauração e conservação dos programas PIR IV e Crema, de forma a:*

*(...)*

*9.1.3.4. medir detalhadamente os serviços realizados, de forma a impedir o pagamento por serviços não realizados;*

*95. A preocupação do TCU quanto à execução efetiva dos serviços nos contratos de manutenção rodoviária também foi retratada no Acórdão 978/2006:*

*9.2. reiterar a determinação contida no item 9.1 do Acórdão nº 829/2004-TCU-Plenário, de modo a determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes que:*

*(...)*

*9.2.1. na execução dos contratos de conservação e restauração rodoviária, exija, como condição para o pagamento das medições, que os quantitativos medidos sejam discriminados em relatório de fiscalização que identifique, por meio de mapas lineares ou outros instrumentos, a estaca e posição geográfica inicial e final da execução de cada serviço e seja acompanhado por arquivo de fotos digitais datadas e que enquadrem a indicação, com precisão mínima de uma centena de metros, da localização em que foram obtidas, de forma a evidenciar suficientemente a situação dos trechos concernentes antes e depois dos trabalhos e registrar inequivocamente a realização das atividades;*

*96. Cabe ainda destacar o disposto no Manual de Licitações e Contratos do TCU a respeito do regime de empreitada por preços unitários:*

*Quanto à empreitada por preço unitário, o pagamento deve ser realizado por unidades feitas. Exemplo: metragem executada de fundações, de paredes levantadas, de colocação de piso, de pintura, de colocação de gesso. Deve ser empregada quando determinados itens representativos de obras e serviços licitados não puderem ser apurados com exatidão na fase do projeto, em função da natureza do objeto, a exemplo de obras de terraplenagem.*

*97. O TCU também deliberou acerca do mesmo tema, no âmbito do programa Crema – 2ª Etapa, o qual vedava a realização de termos aditivos para alteração quantitativa ou qualitativa das soluções de projeto. A deliberação do TCU se deu por meio do Acórdão nº 3260/2011 – Plenário, nos seguintes termos:*

*9.1. determinar ao Dnit que:*

*9.1.1. se abstenha de incluir nos editais das licitações para obras de manutenção rodoviária objeto do programa CREMA 2ª etapa, sob pena da nulidade do certame licitatório:*

*a) cláusulas que impeçam a formalização de termos aditivos aos contratos para alteração quantitativa ou qualitativa das soluções de projeto;*

***Análise da legitimidade do critério de medição do Programa Crema, e adequação ao cerco legal existente***

*98. O Programa Crema possui o critério de medição bem definido, qual seja, de considerar que, em um segmento específico da rodovia, interessa à Administração apenas a conclusão integral dos serviços necessários à restauração do pavimento, não interessando a conclusão parcial desses serviços.*

*99. Para um melhor entendimento, por exemplo, no Contrato 377/2009, em determinados segmentos tinha-se a solução de recuperação "FR(4)+H(4)", a qual contém os seguintes serviços:*

*– Fresagem Contínua do Revestimento Betuminoso (espessura de 4 cm);*
*– CBUQ com polímero (espessura de 4 cm);*
*– Pintura de Ligação;*
*– Aquisição de CAP 50/70 com polímero;*
*– Transporte de CAP 50/70 com polímero; e*
*– Sinalização provisória.*

*100. Na linha de argumentação do Dnit, a medição de um segmento apenas seria realizada se todos os serviços listados acima fossem executados. E as quantidades de cada serviço seriam as estabelecidas em projeto, não importando se o contratado necessitou realizar a mais ou a menos quaisquer dos serviços listados.*

*101. Assim, analisando-se o critério de medição do Dnit, observam-se dois pontos principais, o primeiro de que "As obras de recuperação serão medidas e pagas mensalmente, conforme extensão*

*executada, por unidade de serviço concluído, incluindo a sinalização provisória.”. Nessa afirmação não se vislumbra afronta a qualquer dispositivo legal.*

*102. Conforme destacado no âmbito do TC 002.960/2007-4, a medição por quilômetro de faixa concluída é positiva sob o aspecto evitar que o contratado execute em quantidades demasiadas determinado serviço, mas sem concluir a restauração do segmento ao longo da rodovia.*

*103. Porém, o segundo ponto é controverso. Segundo a IS nº 5/DG: “Os preços por km de faixa de cada solução serão aqueles constantes do Cronograma de Atividades, aprovado e incluído no Contrato”. O preço por km de faixa de cada solução é o preço obtido pelo somatório das quantidades de serviços que compõem determinada solução, considerando os respectivos preços unitários de cada serviço. Isso implica dizer que o preço pago se baseará nas quantidades previstas inicialmente em projeto, independendo se a contratada executar os serviços em maior ou menor quantidade.*

*104. Vale destacar primeiramente que, considerando essas premissas, se a contratada necessitar executar determinado serviço, dentro da solução, em uma quantidade superior ou inferior à prevista em projeto para concluir a restauração de determinado segmento da rodovia, a empresa não será reembolsada por essa quantidade a maior nem descontada pelas quantidades a menor.*

*105. Ou seja, na prática, isso significa que qualquer alteração de projeto no sentido de adequar essas quantidades a maior ou a menor não seria possível, pois o preço que a empresa receberia pela restauração não seria outro se não o da proposta feita durante a licitação.*

*106. Porém, **quaisquer modificações de projeto no âmbito do programa Crema são objeto de revisões contratuais**, como é o caso do próprio Contrato 377/2009, em que diversos segmentos tiveram suas soluções de restauração iniciais modificadas, implicando, desse modo, numa alteração do projeto básico e, consequentemente, provocando alterações no contrato firmado. Essas revisões contrariam a tese de imutabilidade dos preços contratados por solução.*

*107. No caso em concreto, verificou-se que as soluções previstas inicialmente no projeto básico não seriam suficientes para que a restauração da pista de rolamento fosse efetiva. Deste modo foram feitas modificações na solução de pavimentação que apresentaram um grau maior de intervenção e custo.*

*108. Por exemplo, em alguns casos, na revisão de projeto, determinados segmentos tiveram sua solução de restauração modificada de FR(4)+H(4), que significa, em linhas gerais, fresagem de 4 cm do pavimento existente mais aplicação de 4cm de CBUQ, para a solução FR(6)+H(4), que significa fresagem de 6cm do pavimento existente mais aplicação de 4cm de CBUQ. Ou seja, verificou-se que a fresagem de 4cm do pavimento existente não era a solução mais adequada, e assim, optou-se por modificar o projeto, de modo a aumentar a espessura a ser fresada, em 2cm.*

*109. Ora, numa mesma visão dos fatos, verificou-se que a taxa de ligante prevista inicialmente de 6% não era a mais adequada, de forma coerente, deveria também haver uma modificação de projeto, por meio da revisão da taxa de ligante, considerando a taxa de 4,8%, que é a necessária nas obras de restauração.*

*110. Porém, na revisão de projeto, optou-se por manter as taxas de ligante questionadas no presente processo, de 6% em relação ao CBUQ aplicado na pista.*

*111. Ora, se o programa Crema admite a modificação de projeto no sentido de alterar as quantidades de serviços para cada solução de restauração, não se vê motivos para a não modificação, também, das quantidades do serviço “aquisição de CAP 50/70” caso seja necessário.*

*112. Outro aspecto a se considerar é que o critério de medição por quilômetro de faixa concluída **não se confunde** com a exigência de o contratado ser remunerado apenas pelos serviços prestados (e nas quantidades executadas), e não por quantidades pré-estabelecidas em projeto, as quais estão suscetíveis de possíveis acréscimos ou decréscimos.*

*113. De outra forma, pode-se dizer que o contrato pode possuir o critério de medição por faixa de quilômetro e, ao mesmo tempo, pode possuir um critério de pagamento que se restrinja apenas aos serviços efetivamente executados, não havendo, portanto, conflito entre esses dois critérios.*

*114. Pelo aspecto jurídico, não há norma legal que sustente a medição de serviços não executados dentro da Administração Pública, nas condições do Contrato 377/2009. Nesse sentido, não há razão para que o contratado receba os valores correspondentes a quantidades que não as executadas, sob pena de incorrer em desequilíbrio contratual, ou a favor do contratado ou a favor da Administração.*

*115. A empresa contratada argumenta que a metodologia do Dnit serve para compensar as perdas de usinagem e a necessidade de execução do serviço em trechos com largura maior que o medido. Entretanto, há de se destacar que perdas de usinagem com manuseio e aplicação em campo, estocagem, evaporação, reações químicas, além dos excessos de larguras em pistas devido às várias intervenções sofridas ao longo do tempo no trecho por serem ocorrências intrínsecas à forma de trabalho da empresa, que, para manter ou aumentar o lucro pretendido, deve sempre zelar ou buscar a otimização dos recursos e dos processos executivos dos serviços de sua responsabilidade. Essas possíveis perdas devem compor a parcela de risco do negócio a ser suportado pela contratada.*

*116. No caso em concreto, na solução "FR(4)+H(4)" previa-se a utilização de 20,16t do serviço "Aquisição de CAP 50/70 com polímero" por quilômetro de faixa, entretanto, para a execução da obra há a necessidade de somente 16,128t. Sendo assim, a empresa deveria ser remunerada apenas pelas quantidades de serviços executadas. Entende-se que não há dispositivo legal que sustente a medição e o pagamento de 20,16t em detrimento da quantidade realmente executada na obra.*

*117. O próprio Dnit aceita a possibilidade de serem feitos termos aditivos para corrigir eventuais falhas de projeto, como distâncias de transporte, localização de canteiro de obras, entre outros. Ora, como a própria empresa contratada afirmou, as taxas de ligante no estado do Mato Grosso variam de 4,8 a 5,3%. Assim, não há razão para não se concluir que a previsão em projeto, de uma taxa de 6%, também seja uma falha.*

*118. Tanto é que, atualmente, a taxa de ligante adotada como parâmetro geral no Sistema de Custos Rodoviários do Dnit é de 5,5%, e não mais 6% como antigamente.*

*119. Um contracenso na argumentação do Dnit é o fato de não aceitar a modificação da taxa de cimento asfáltico dentro do contrato (quantidade de serviço), e aceitar, por exemplo, a modificação do preço unitário de qualquer outro serviço quando existir a alteração das distâncias de transporte, que intrinsecamente também se refere a quantidades de serviço.*

*120. Assim, o critério exposto na IS nº/2008/DG/Dnit (Os preços por km de faixa de cada solução serão aqueles constantes do Cronograma de Atividades, aprovado e incluído no Contrato), por si só, não é ilegal pois não impede a elaboração de termos aditivos para as alterações de projeto.*

*121. Porém, o modo como o Dnit vem conduzindo as medições do programa Crema 1ª Etapa, não fazendo as devidas alterações de projeto em razão de alterações na taxa de ligante, afronta o art. 6º, inciso IX, e art. 65, inciso I, da Lei 8.666/1993, bem como os princípios que regem a Administração Pública, como o da legalidade e eficiência, e, por consequência, trouxe danos ao Erário em razão do superfaturamento apurado no presente caso.*

*122. Além disso, o impacto desse ato de gestão ilegal é inestimável. Considerando que os investimentos do programa Crema 1ª Etapa alcançaram o montante de R$ 6 bilhões, e considerando que os custos de aquisição e transporte do CAP representam 25% dos contratos, em média, presume-se que os serviços de aquisição e transporte de CAP alcançaram a ordem de R$ 1,5 bilhão. Considerando que a taxa de ligante adotada pelo programa Crema tenha sido de 6%, e, em média, deveria ter sido adotada a taxa de 5,5%, o prejuízo advindo dessa metodologia foi de, no mínimo, R$ 125 milhões.*

***Conclusões***

*123. Desse modo, propõe-se determinar ao Dnit que revise a Instrução de Serviço/DG/Dnit nº 05, de 15/5/2008, de modo a estabelecer que o critério de pagamento das contratações, no âmbito do programa Crema 1ª Etapa, se restrinja aos serviços efetivamente executados pelas contratadas, devendo ser feitas as adequações de projeto necessárias, nos termos do art. 65, inciso I, da Lei*

*8.666/1993. Tal critério deve se estender, inclusive, ao âmbito do programa Crema – 2ª Etapa, onde a previsão de gastos é de R$ 16 bilhões, e o impacto da presente irregularidade poderá ser ainda maior.*

***Estimativa das consequências de alteração dos procedimentos do programa Crema***

*124. O Dnit, por meio de manifestação constante nos autos, assim se manifesta quanto às consequências da modificação dos procedimentos do programa Crema atinente à metodologia de medição (peça 26, p.6):*

*Assim, considerar como inadequada a forma de medição e o percentual de CBUQ como efetuada inviabiliza o programa CREMA, retirando suas características especiais, configurando verdadeiro retrocesso na forma de manutenção da malha federal, sendo necessário, para uma obra do tipo, a contratação de empresa supervisora e de maior tempo de execução das obras, em razão de medições mais detalhadas e complexas, comprometendo a eficiência e objetivo desta Autarquia.*

*Ressalta-se que esta Autarquia possui atualmente cerca de trinta mil quilômetros de rodovias recebendo intervenções na modalidade do programa, entendimento diverso do exposto por esse tribunal comprometeria sobremaneira a manutenção da malha rodoviária, sua segurança e trafegabilidade, traduzindo-se em risco potencial aos administrados e usuários das rodovias.*

*125. A despeito desse entendimento do Dnit, não se vislumbra quaisquer prejuízos ao andamento do programa Crema em razão da exigência de que a medição dos serviços se restrinja exclusivamente aos serviços efetivamente executados.*

*126. Argumenta o Dnit que, considerar inadequada a forma de medição proposta no Crema, ensejaria na necessidade de contratação de empresas supervisoras, porém a fiscalização dos contratos é um dever do Dnit, esculpido no art. 67 da Lei 8.666/1993: "A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição". Assim, não pode o Dnit se eximir dessa obrigação, seja de forma direta ou indireta, com o risco de o contrato não ser executado fielmente pela contratada e, assim, os pagamentos pelos serviços feitos não retratem os serviços executados.*

*127. Há também o risco de a restauração/manutenção da rodovia não ser eficaz, por conta da inexecução dos serviços conforme contratado, prejudicando, inclusive, a efetividade da restauração/manutenção das rodovias federais, no caso de o Dnit poupar esforços na fiscalização das respectivas obras.*

*128. Além do mais, no caso em concreto (Contrato 377/2009), há uma empresa supervisora que assessora o Dnit na fiscalização das obras, e, portanto, o argumento sobre a necessidade de contratação de empresas supervisoras mostra-se contraditória, já que, em regra, o Dnit tem contratado empresas supervisoras ante a falta de capacidade de fiscalizar todas as obras rodoviárias atualmente em execução. Além do mais, mesmo com a existência da empresa supervisora, a presente fiscalização feita pelo TCU detectou uma série de irregularidades na condução dos contratos, como relatado no item III.1.1 da presente instrução.*

*129. Por fim, cabe observar o disposto na própria Instrução de Serviço nº 5/2008/DG/Dnit:*

*5. Fiscalização dos Serviços*

*(...)*

***A fiscalização será apoiada pelo pessoal da Supervisão**, no dia a dia da obra. A fiscalização decidirá quando e onde será mais conveniente realizar as inspeções e notificará a Contratada sobre os problemas encontrados.*

*130. Esse normativo já previa a necessidade de o Dnit contar com o apoio de empresas supervisoras para realizar a fiscalização dos serviços, assim, o argumento trazido pelo Dnit, a respeito da necessidade de serem contratadas empresas supervisoras para a obra não merece prosperar.*

*131. Outro argumento trazido pelo Dnit é sobre um possível aumento no tempo de execução das obras. Esse argumento, todavia, não foi acompanhado de elementos que pudessem comprovar tal afirmação.*

*132. O achado de auditoria que ensejou na presente discussão se baseia no dever de a fiscalização do Dnit verificar a taxa de ligante aplicada na obra pelas empresas contratadas, de modo que a quantidade de ligante paga se fundamente na referida taxa de ligante, e não na taxa prevista em projeto.*

*133. O Dnit levanta dificuldades para que essa taxa de ligante seja verificada na obra, porém, essas dificuldades não existem. A taxa de ligante pode ser constatada de diversas formas pelo fiscal da obra ou pelas empresas supervisoras, por meio de observações na usina de asfalto, análise do estudo de dosagem do concreto asfáltico e dos resultados dos ensaios de laboratório. Todas essas opções são de livre acesso da fiscalização, assim como foram da equipe de auditoria, não prosperando, dessa forma, o argumento acerca de eventuais dificuldades da fiscalização em realizar a verificação da taxa de ligante.*

*134. Além disso, as demais verificações que tratem da quantificação dos serviços executados não se mostram dificultosas, haja vista que esse levantamento é uma obrigação da fiscalização da obra, seja de forma direta ou indireta, pelo órgão contratante.*

***Conclusão***

*135. Com essas considerações, entende-se que a fiscalização plena dos serviços previstos nas obras integrantes do Crema não deve prejudicar a execução desse programa, haja vista a obrigação legal imposta ao Dnit de fiscalizar as obras por ele contratadas.*

***Da responsabilização dos gestores***

*136. Com relação ao superfaturamento do serviço de "aquisição de CAP 50/70", "aquisição de CAP 50/70 com polímero", embora se tenha concluído pela ocorrência da irregularidade, as razões de justificativas da Srª Deise Silva Torres Souza e do Sr. Rui Barbosa Egual merecem ser acatadas no que tange ao cumprimento das orientações gerais do programa Crema.*

*137. Porém, quanto ao superfaturamento do serviço de "aquisição de RR-1C", da mesma forma, concluiu-se pela ocorrência da irregularidade, de modo que os pagamentos feitos para o referido serviço foram irregularidades, haja vista que o insumo utilizado era a emulsão asfáltica do tipo RR-2C.*

*138. Era esperado do fiscal do contrato que, ao optar pela utilização do insumo RR-2C, baseado nas próprias normas do Dnit que autorizam a aplicação desse insumo no serviço de pintura de ligação, abstivesse de realizar os pagamentos até que o projeto pudesse ser readequado, e as quantidades inicialmente previstas para o serviço de "aquisição de RR-1C" fossem revertidas para o serviço de "aquisição de RR-2C". Porém, essa modificação foi feita apenas posteriormente à auditoria do TCU, quando oito medições já haviam sido realizadas sem a correção do projeto.*

*139. Para esse insumo, entende-se que as razões de justificativas da fiscal do contrato, Srª Deise Silva Torres Souza devem ser rejeitadas, e a responsável deve ser apenada com a aplicação de multa com base no art. 250, §2º do Regimento Interno do TCU, e art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, pelo não atendimento dos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964 que tratam da liquidação e pagamento regular das despesas do serviço de "aquisição de RR-1C".*

*140. Considerando que, posteriormente à auditoria do TCU, houve a retificação das medições e do contrato quanto a emulsão asfáltica aplicada no serviço de pintura de ligação, não se vislumbram prejuízos ao Erário decorrentes dessa irregularidade.*

*141. Quanto à responsabilidade do Sr. Rui Barbosa Egual, então Superintendente Regional, acerca do superfaturamento do serviço de "aquisição de RR-1C", não ficou demonstrado nos autos que era de conhecimento do gestor a alteração do insumo contratado e a inadequação das medições, não se podendo falar em responsabilidade por ação ou omissão do Sr. Rui Barbosa Egual no presente caso. Entende-se que a responsabilidade pela irregularidade nas medições do RR-1C se restringe à fiscal do contrato, e, desse modo, deve ser afastada a responsabilidade do gestor acerca da irregularidade retratada para o serviço de "aquisição de RR-1C".*

***Conclusões – Tomada de Contas Especial***

*142. Em razão do exposto acerca da legalidade e legitimidade da metodologia do programa Crema, referente à taxa de ligante a ser paga para a contratada, e, principalmente, em razão de as alterações de projeto feitas no Contrato 377/2009, referente às quantidades de serviços, terem sido feitas para diversos outros itens, e não para o serviço de "Aquisição de CAP 50/70" e "Aquisição de CAP 50/70 com polímero", entende-se pela ocorrência de débito no Contrato 377/2009, o qual deverá ser ressarcido aos cofres da União em processo de Tomada de Contas Especial, haja vista a conclusão do referido contrato.*

*143. Destaca-se que a metodologia do programa Crema – 1ª Etapa não impede a adoção de termos aditivos contratuais no que se referem a falhas de projeto, sendo assim, o termo aditivo contratual deveria ter considerado inclusive a redução das quantidades de CAP 50/70 e CAP 50/70 com polímero contratadas.*

*144. O orçamento atual do Contrato 377/2009, resultado do termo aditivo contratual firmado em 10/3/2011 (peça 46, p. 39-43), prevê a execução de 120.822,39t do serviço de "CBUQ com polímero" e 9.828,00t do serviço de "CBUQ – Reperfilamento", e, assim, uma quantidade de 7.249,343t do serviço de "aquisição de CAP 50/70 com polímero" e 595,937t do serviço de "aquisição de CAP 50/70". Essas quantidades indicam que mesmo após o termo aditivo firmado, o percentual de 6% de ligante continuou a ser pago à contratada, embora tal quantidade seja superior à quantidade utilizada na obra.*

*145. Desse modo, considerando as quantidades medidas no contrato, que se aproximaram bastante das quantidades contratadas, houve um superfaturamento total de R$ 3.910.168,56 (ref. maio/2008), conforme a planilha apresentada no Anexo 2 da presente instrução.*

*146. Considerando que a última medição foi processada em agosto de 2011, e que o contrato encontra-se concluído desde 13/2/2012 (peça 53, p. 1), propõe-se a constituição de processo apartado de tomada de contas especial, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992.*

***Cálculo do Débito***

*147. O débito a seguir se refere aos serviços de "Aquisição de CAP 50/70 com polímero", "Aquisição de CAP 50/70", "Transporte de CAP 50/70 com polímero" e "Transporte de CAP 50/70", especificamente quanto ao superfaturamento decorrente da medição de quantitativos não executados.*

| ***Data*** | ***Débito Aquisição (R$)*** | ***Débito Transporte (R$)*** | ***Total (R$)*** |
|---|---|---|---|
| *15/1/2010* | *504.202,37* | *232.999,37* | *737.201,74* |
| *26/2/2010* | *138.089,53* | *66.187,04* | *204.276,57* |
| *8/4/2010* | *130.979,79* | *58.693,57* | *189.673,36* |
| *30/4/2010* | *702.223,17* | *314.621,78* | *1.016.844,95* |
| *17/6/2010* | *105.706,66* | *49.393,02* | *155.099,68* |
| *31/5/2011* | *407.488,23* | *183.246,86* | *590.735,09* |
| *1/6/2011* | *22.054,36* | *9.917,80* | *31.972,16* |
| *17/6/2011* | *260.566,37* | *100.778,55* | *361.344,92* |
| *25/7/2011* | *53.777,30* | *24.183,58* | *77.960,88* |
| *26/7/2011* | *2.835,44* | *1.275,09* | *4.110,53* |
| *17/8/2011* | *191.434,80* | *90.930,48* | *282.365,28* |
| *1/9/2011* | *127.816,94* | *65.186,88* | *193.003,82* |
| *14/10/2011* | *124.283,56* | *63.590,29* | *187.873,85* |
| ***TOTAL*** | *2.771.458,53* | *1.261.004,31* | *4.032.462,83* |

*148. Esse valor atualizado em 21/6/2012, considerando os juros incidentes, totaliza o montante de R$ 5.345.625,47, conforme a planilha constante no Anexo 3 da presente instrução, e memória de cálculo deste valor (peça 53, p. 2-16).*

***Identificação dos Responsáveis***

*149. Contribuíram para a ocorrência do débito agentes públicos, além da empresa beneficiada, Cavalca Construções e Mineração Ltda.*

*150. Os agentes públicos que possuem responsabilidade sobre o débito apurado são os servidores Luiz Antônio Pagot, Hideraldo Luiz Caron e Alex Peres Mendes Ferreira, respectivamente, o Diretor-Geral do Dnit, o Diretor de Infraestrutura Rodoviária e o Coordenador-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária, na época de acontecimento dos fatos.*

*151. Verificou-se que o superfaturamento apurado no presente achado de auditoria teve como causa a metodologia do programa Crema, a qual se mostrou danosa ao Erário. Tal metodologia foi instruída pelo Diretor-Geral do Dnit, conforme a IS nº5/2008.*

*152. Conforme Regimento Interno do Dnit, à Diretoria de Infraestrutura Rodoviária e à Coordenação-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária competem:*

***Art. 80 À Diretoria de Infra-Estrutura Rodoviária** compete:*

*I – administrar e gerenciar a execução de programas e projetos de construção, operação, manutenção e restauração da infra-estrutura rodoviária;*

*(...)*

***Art. 86 À Coordenação-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária**, subordinada à Diretoria de Infra-Estrutura Rodoviária, compete:*

*I – programar, orientar, coordenar e controlar a execução das atividades e programas de restauração e manutenção de rodovias federais;*

*153. Considerando essas competências, e o disposto nos Memorandos Circulares nos 5/2009/CGMRR/DIR/DNIT e 7/2009/CGMRR/DIR/DNIT, assinados pelo Sr. Alex Peres Mendes Ferreira, os atos de gestão que ocasionaram no débito ora imputado foram gerados pelas orientações e pela metodologia geral do Programa Crema 1ª Etapa, e, por isso, os citados gestores deram causa ao superfaturamento de R$ 5.345.625,47, atualizado em 21/6/2012.*

*154. Desse modo, propõe-se a citação de Luiz Antônio Pagot, Hideraldo Luiz Caron e Alex Peres Mendes Ferreira, além da empresa Cavalca Construções e Mineração Ltda., com fundamento nos artigos 10, § 1º e 12, inciso I e II, da Lei 8.443/1992, para que, no prazo de 15 (quinze) dias apresentem as suas alegações de defesa ou recolham aos cofres do Dnit a importância de R$ 5.345.625,47, correspondente ao superfaturamento do Contrato 377/2009, acrescidos dos devidos encargos legais, calculados a partir das respectivas datas, na forma da legislação em vigor.*

***III.1.3) Superfaturamento nos serviços de transporte de materiais betuminosos***

*155. A irregularidade trata do pagamento irregular do serviço de transporte de materiais betuminosos no Contrato 377/2009, haja vista a distância de transporte praticada (Cuiabá até a obra – 89,9km) ser inferior à quantidade contratada, de 1.847km.*

*156. Essa inadequação da distância de transporte ensejou no superfaturamento de R$ 3.319.135,29 (ref. mai/2008), com base nos valores pagos até a 8ª medição provisória da obra, e representa um sobrepreço de R$ 6.645.326,92 no valor total contratado (ref. mai/2008).*

*157. Em razão disso, o TCU determinou a realização de audiência da Srª Deise Silva Torres Souza, fiscal do contrato; dos senhores Laércio Coelho Pina, Orlando Fanaia Machado e Luiz Antônio Ehret Garcia, responsáveis pela aprovação do projeto básico; e do Sr. Rui Barbosa Egual, então Superintendente Regional do Dnit no Mato Grosso.*

*158. Além disso, o TCU determinou a oitiva do Dnit e da empresa contratada para a execução das obras, Cavalca Construções e Mineração Ltda.*

***Das Razões de Justificativa***

***Deise Silva Torres Souza***

*159. A Srª Deise Silva Torres Souza ressalta que, na condição de fiscal do contrato, não possuía a competência necessária para qualquer alteração ou ação sobre a irregularidade apontada, haja vista que adotou, nas medições, os valores pré-estabelecidos e aprovados em projeto, e, consequentemente, os valores contratados para o serviço de transporte dos materiais betuminosos.*

*Além dessa ressalva, a Srª Deise entende que a responsabilidade no presente caso caberia à empresa que elaborou o orçamento da obra.*

*160. Ademais, a Srª Deise argumenta que os preços de referência do Contrato 377/2009, para o serviço de aquisição de materiais betuminosos, foram baseados no Acórdão 1.077/2008-Plenário do TCU, o qual determinou ao Dnit que utilizasse em seu sistema de referência determinados preços unitários, enquanto não fosse viabilizada pela ANP a pesquisa de preços praticados pelas distribuidoras de asfalto.*

*161. Dessa forma, a Srª Deise pondera que os preços estabelecidos pelo referido acórdão estariam desprovidos de valores significativos de frete, não retratando, assim, a realidade da Região Centro-Oeste, distante das refinarias, e, portanto, os valores de frete seriam significativos para essa região, trazendo impacto nos custos dos materiais, de modo que os preços da Região Centro-Oeste seriam cerca de 30% superiores à média nacional.*

***Rui Barbosa Egual***

*162. O Sr. Rui Barbosa Egual, encaminhou suas razões de justificativa reportando-se aos argumentos trazidos pela Srª Deise Silva Torres Souza (peça 6, p. 22).*

***Laércio Coelho Pina, Orlando Fanaia Machado e Luiz Antônio Ehret Garcia***

*163. Os senhores Laércio Coelho Pina, Orlando Fanaia Machado e Luiz Antônio Ehret Garcia, responsáveis pela aprovação do projeto básico, trazem manifestação idêntica sobre a irregularidade. Primeiramente, os gestores se eximem de qualquer responsabilidade pelos preços unitários praticados na licitação, e impõem a responsabilidade à empresa responsável pelo projeto da obra, em consonância com o disposto na Instrução de Serviço nº 13/2008 do Dnit.*

*164. Posteriormente, trazem os mesmos argumentos da Srª Deise Silva Torres Souza quanto à adequabilidade dos preços estabelecidos pelo Acórdão 1.077/2008-TCU-Plenário para a Região Centro-Oeste.*

*165. Em seguida, os gestores ressaltam que o preço do transporte do material betuminoso não pode ser analisado isoladamente, uma vez que o custo global do serviço inclui tanto a aquisição como também o transporte.*

*166. Nesse sentido, fazem uma análise dos preços contratados para os serviços de aquisição e transporte dos diversos materiais betuminosos do Contrato 377/2009, em comparação com os preços informados pela ANP, e com os preços indicados como referência pelo Relatório de Fiscalização.*

*167. Por meio dessa análise, os gestores concluem que os preços praticados no Contrato 377/2009 são inferiores àqueles informados pela ANP, publicados em seu sítio na internet, sendo, portanto, vantajosos para a Administração, descaracterizando, assim, qualquer indicação de sobrepreço ou superfaturamento para o Contrato 377/2009.*

***Das Respostas às Oitivas***

*168. Já o Dnit, em resposta à oitiva determinada pelo TCU, limitou-se em afirmar que a análise do preço dos materiais betuminosos deve considerar tantos os custos de aquisição quanto os custos de transporte, reportando-se às razões de justificativa da Srª Deise Silva Torres Souza para demonstrar esse entendimento (peça 5, p.37).*

*169. A empresa Cavalca Construções e Mineração Ltda. apresentou manifestação se reportando à metodologia do Dnit para o cálculo dos custos de referência do transporte dos materiais betuminosos. Segundo a empresa, esses preços se basearia nas distâncias de transporte entre suas refinarias ou fábricas e os locais de aplicação. Nesse sentido, defende que sua proposta de preços, apresentada na licitação, se alinha à metodologia do Dnit, sendo definida a Refinaria localizada em Betim/MG como origem dos materiais betuminosos.*

*170. Somado a isso, o representante da Cavalca traz declaração de uma empresa distribuidora de materiais betuminosos, a qual afirma que a matéria-prima para a confecção de seus produtos (principalmente para emulsões asfálticas) é oriunda da cidade de Betim/MG. Esclarecendo, ainda, que a comercialização do CAP 50/70 é uma operação de revenda.*

*171. Com base nessas considerações, a empresa Cavalca conclui que os procedimentos utilizados para cálculo do custo do transporte dos materiais betuminosos desta obra foram realizados em conformidade com as instruções preconizadas pelo Dnit, devendo quaisquer questionamentos quanto a esta metodologia ser direcionado à Coordenação de Custos de Infraestrutura do próprio Dnit.*

***Análise***

*172. Primeiramente, cumpre esclarecer algumas premissas para o orçamento de obras rodoviárias do Dnit quanto aos custos dos materiais betuminosos.*

*173. Esses materiais são utilizados em diversos serviços na execução de obras rodoviárias. Por sua relevância e materialidade, a aquisição e o transporte dos materiais betuminosos são também considerados serviços, e, assim, são itens que compõem os orçamentos dessas obras.*

*174. Para o cálculo do preço dos materiais betuminosos de referência, devem ser considerados basicamente três fatores: o custo de aquisição, o custo de transporte e a taxa de BDI. Além disso, os preços de referência de aquisição estão atrelados, atualmente, à pesquisa de preços publicada pela ANP. Essa pesquisa tem como base os preços informados pelas empresas distribuidoras de asfaltos.*

*175. Somado a esses preços de aquisição, devem ser calculados os preços do transporte dos materiais betuminosos, com base nas distâncias de transporte praticadas e demais critérios vigentes.*

*176. Dentro da logística de distribuição dos materiais betuminosos, existem dois tipos de transporte, o primeiro é o frete de transferência, que é o transporte das matérias-primas (e até dos produtos já prontos para revenda) até as bases de distribuição. O segundo é o frete de transporte, ou entrega, e se refere ao transporte a partir das bases de distribuição até o local de entrega.*

*177. Fato é que os preços médios de aquisição publicados pela ANP são uma média dos preços praticados pelas empresas distribuidoras em cada região do país, e não incluem o frete de transporte, mas sim os fretes de transferência, segundo a própria ANP, por meio de manifestação contida no âmbito do TC 017.860/2010-5 (peça 53, p. 17-86). O TCU já firmou entendimento sobre o assunto por meio do Acórdão 812/2011-Plenário:*

*1.4. Determinar ao DNIT que:*

*1.4.1. nos orçamentos de obras rodoviárias de futuras licitações, considere as distâncias de transporte de todos os produtos asfálticos calculadas somente a partir das fábricas/bases das distribuidoras de asfaltos, visto que os preços de venda desses produtos, divulgados pela ANP, já incluem os custos de transferência das refinarias até aquelas bases de distribuição*

*178. No entanto, na época da elaboração do projeto básico do Contrato 377/2009, a regra vigente era que os preços de referência para a aquisição dos materiais betuminosos estariam atrelados aos preços estabelecidos no Acórdão 1.077/2008-TCU-Plenário:*

*9.3. acrescentar os seguintes subitens ao Acórdão 2.649/2007 – Plenário: "9.3.7. enquanto não viabilizada pela ANP a pesquisa dos preços praticados pelas distribuidoras de asfalto, conforme determinado no item 9.4 deste Acórdão, adote como parâmetro no SICRO ou Sistema que o suceda, os seguintes preços de custo de mercado, obtidos com base nos preços médios constantes das notas fiscais apresentadas pela ABEDA – Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Asfalto, base fevereiro de 2008:*

*9.3.7.1. CAP – R$ 1.054,71/t;*
*9.3.7.2. CM-30 – R$ 1.779,50/t;*
*9.3.7.3. CAP com polímero – R$ 1.557,69/t;*
*9.3.7.4. RL-1C – R$ 913,00/t;*
*9.3.7.5. RM-1C – R$ 971,42/t;*
*9.3.7.6. RR-1C – R$ 884,28/t;*
*9.3.7.7. RR-2C – R$ 838,09/t;*

*179. A dúvida que surge nas razões de justificativas dos gestores é quanto ao custo de transporte, ou seja, quais custos deveriam ser contabilizados no cálculo, se apenas o frete de transporte ou o frete de transferência somado ao frete de transporte.*

*180. Esse último caso se coaduna com o entendimento exposto pelo Dnit e pelos gestores chamados em audiência. Já o primeiro caso é o entendimento contido no Relatório de Fiscalização. Dessa forma, esse impasse será suprimido com os argumentos expostos a seguir.*

*181. No caso em concreto, são quatro os insumos betuminosos contratados: emulsão asfáltica RR-2C, CAP 50/70 com polímero, asfalto diluído CM-30 e CAP 50/70.*

*182. Os dois primeiros produtos são fabricados exclusivamente por empresas distribuidoras de asfaltos, as quais se utilizam de insumos provenientes das refinarias. Acontece que o custo de transporte desses insumos a partir da refinaria até a base de distribuição faz parte do custo de produção da emulsão asfáltica RR-2C e do CAP 50/70 com polímero. Sendo assim, esses custos de transporte a partir da refinaria já estão contabilizados nos custos de aquisição desses produtos junto às distribuidoras de asfaltos, nos moldes do Acórdão 812/2011-Plenário anteriormente citado. As notas fiscais constantes no TC 010.797/2007-8, que ensejaram nos preços de referência de aquisição do Acórdão 1.077/2008-TCU-Plenário também avalizam esse entendimento.*

*183. Já o asfalto diluído CM-30 e o CAP 50/70 são produtos fabricados prioritariamente pelas refinarias, e as empresas distribuidoras de asfaltos comercializam esses produtos como revenda, atuando no mercado como meros intermediários, na maioria dos casos.*

*184. As notas fiscais constantes no TC 010.797/2007-8 para esses insumos mostram que o custo médio obtido se refere ao custo médio de aquisição dos produtos, a partir da retirada desde a refinaria.*

*185. Portanto, na elaboração do orçamento das obras rodoviárias, quando os preços de aquisição determinados pelo Acórdão 1.077/2008-Plenário serviam como parâmetro dos preços de referência do Dnit, para os insumos cimentos asfálticos de petróleo (CAP 50/70, 30/45, entre outros) e asfalto diluído (CM-30 e outros), no cálculo dos custos de transporte, o orçamentista deveria se ater ao frete de transferência acrescido do frete de transporte, baseando-se na distância da refinaria até o local de entrega do produto.*

*186. Já nos casos dos insumos cimentos asfálticos modificados (CAP 50/70 c/ polímero e outros) e emulsões asfálticas (RR-2C, por exemplo), o orçamentista deveria considerar apenas o transporte do produto a partir da base de distribuição, ou seja, apenas o frete de transporte.*

*187. No caso em concreto (Contrato 377/2009), para o cálculo do custo do transporte de todos os produtos betuminosos, o Dnit contabilizou o custo do frete de transporte somado ao custo do frete de transferência.*

*188. Assim, entende-se que o Dnit incorreu no erro de orçar, de forma superestimada, os custos de transporte dos produtos CAP 50/70 com polímero e emulsão asfáltica RR-2C. Para os produtos CM-30 e CAP 50/70, não houve erro na metodologia utilizada.*

*189. Esse erro na metodologia utilizada no CAP 50/70 com polímero e no RR-2C gerou a contabilização dupla do frete de transferência, o qual incidiu tanto no serviço de aquisição desses insumos, quanto no serviço de transporte, baseando-se na distância de transporte desde a refinaria, superestimando, assim, os custos no contrato.*

*190. Depois de estabelecido esse entendimento, passa-se agora a analisar os preços contratados e os argumentos apresentados pelos gestores.*

*191. Os gestores responsáveis pela aprovação do projeto básico, em suas razões de justificativa, trouxeram planilhas onde estariam demonstrados que os preços do Contrato 377/2009, para os materiais betuminosos (considerados os preços de aquisição e transporte), são inferiores aos preços indicados pela ANP em sua pesquisa de preços, considerando os devidos reajustes no descompasso de data-base.*

*192. Porém, existem inconsistências nas planilhas apresentadas, que desqualificam as conclusões dos gestores sobre os preços do Contrato 377/2009 para os materiais betuminosos.*

*193. A planilha apresentada pelos gestores incluiu a incidência de 17% de ICMS sobre o preço base informado pela ANP. Embora, de fato, os preços informados pela ANP não incluem o referido imposto, para o estado do Mato Grosso, há uma isenção fiscal para esses produtos, com base no art. 32-B do Regulamento do ICMS, detalhado no art. 31 do Anexo VIII do Regulamento:*

*Art. 31 Fica reduzida em 100% (cem por cento) do valor da operação a base de cálculo do ICMS incidente nas saídas internas, promovidas por estabelecimento industrial localizado no território mato-grossense, com os produtos adiante arrolados, classificados no código 2710.1922, 2713, 2715.00.00, ou 2921.2990 da Nomenclatura Comum do Mercosul – NCM, destinados ao emprego na pavimentação asfáltica: (cf. art. 2º da Lei nº 7.925/2003)*

*I – cimentos asfálticos de petróleo, inclusive resíduo asfáltico;*

*II – asfaltos modificados com polímeros ou com borracha;*

*III – asfaltos diluídos de petróleo;*

*IV – emulsões asfálticas, inclusive as modificadas com polímeros;*

*V – agentes de reciclagem, compreendendo os aditivos asfálticos e os agentes e reciclagem emulsionados;*

*VI – óleo de xisto destinado à utilização como insumo na produção de massa asfáltica.*

*194. Dessa forma, a empresa distribuidora fica impossibilitada de utilizar os créditos obtidos no pagamento do ICMS quando da compra dos insumos utilizados na fabricação dos produtos asfálticos. Assim, esse custo de ICMS não aproveitado como crédito passa, então, a ser incluído como custo do produto informado pelas empresas distribuidoras à ANP.*

*195. Portanto, o custo com o ICMS pago pela empresa distribuidora durante a produção já está contabilizado no custo de aquisição do insumo.*

*196. Sendo assim, a incidência de 17% de ICMS sobre o preço do produto, feita pelos gestores nas razões de justificativa, não se coaduna com a legislação do ICMS do estado do Mato Grosso.*

*197. A despeito da inconsistência relatada, assiste razão aos gestores em considerar que o preço dos materiais betuminosos merece ser avaliado de forma cumulativa, considerando-se tanto os custos de aquisição quanto dos custos de transporte, de forma a possibilitar a busca da verdade material quanto à ocorrência de sobrepreço nos serviços contratados, relativo a esses materiais.*

*198. Assim, para o CAP 50/70 com polímero, se somados os preços contratados do serviço de aquisição e de transporte, tem-se o montante de R$ 2.547,01/t. Já o preço indicado pelo Relatório de Fiscalização como referência alcança o montante de R$ 1.882,59/t.*

*199. Se considerados os preços divulgados pela ANP em novembro de 2008 (que corresponde ao primeiro mês em que houve a divulgação para esse insumo), e, se esse preço for retroagido para a data-base do contrato (mai/08), chega-se ao valor de R$ 2.177,79/t, já incluindo o percentual de BDI e o custo de transporte do CAP 50/70 com polímero.*

*200. Fazendo-se os mesmos cálculos para o RR-2C, têm-se os seguintes resultados:*

| | *Preço Contrato 377/2009 (1)* | *Preço Relatório de Fiscalização (2)* | *Preço ANP (3)* | *Comparação Preço do Contrato e ANP [(1)/(3)-1]%* | *Comparação Preço do Relatório e ANP [(2)/(3)-1]%* |
|---|---|---|---|---|---|
| *CAP 50/70 com polímero* | *2.547,01* | *1.882,59* | *2.177,79* | *16,95%* | *-13,55%* |
| *RR-2C* | *1.537,68* | *1.030,32* | *1.197,43* | *28,42%* | *-13,96%* |
| | | | *Média* | *22,69%* | *-13,76%* |

*201. Além desses cálculos, está inserido na planilha acima o comparativo entre o preço contratado e o preço ANP bem como o comparativo entre o preço do Relatório de Fiscalização e o preço ANP. Percebe-se que os preços do Contrato 377/2009 estão superiores aos preços da ANP*

*retroagidos, em média de 22,69%. Por outro lado, percebe-se que os preços calculados pelo Relatório de Fiscalização estão, em média, 13,76% inferiores aos preços ANP retroagidos.*

*202. Outra questão relevante que merece ser destacada é a comparação dos preços do contrato, do Relatório de Fiscalização e da ANP em relação aos preços médios das notas fiscais incluídas nos autos (peça 12, p. 37-49, peça 13, p. 1-17). As notas se referem a insumos adquiridos pela própria empresa Cavalca, executora do Contrato 377/2009.*

| *Preços com data-base em mai/2008* | *Contrato 377/2009 (R$) (1)* | *Relatório de Fiscalização (R$) (3)* | *ANP + BDI (R$)* | *Nota Fiscal + BDI (R$) (2)* | *Comparação Preço do Contrato e Nota Fiscal [(1)/(2) – 1]%* | *Comparação Preço do Relatório e Nota Fiscal [(3)/(2) – 1]%* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| *CAP 50/70 com polímero* | *2.547,01* | *1.882,59* | *2.177,79* | *2.137,58* | ***19,15%*** | ***-11,93%*** |
| *RR-2C* | *1.537,68* | *1.030,32* | *1.197,43* | *1.207,28* | ***27,37%*** | ***-14,66%*** |

*203. Essa planilha mostra como os preços contratados estão acima dos preços praticados no mercado para os insumos CAP 50/70 com polímero (19,15%) e RR-2C (27,37%), em razão da duplicidade da cobrança de custos do frete de transferência, tanto nos custos de aquisição quanto nos custos de transporte desses produtos. Entretanto, os valores calculados pelo Relatório de Fiscalização se mostram inferiores aos preços praticados pela empresa Cavalca, segundo as notas fiscais.*

*204. Assim, nem os preços contratados, nem os preços calculados pelo Relatório de Fiscalização se mostram adequados para retratar a realidade do mercado.*

*205. Com o objetivo de identificar um preço de referência para o Contrato 377/2009, percebe-se que os valores das notas fiscais se aproximam bastante do preço baseado na divulgação da ANP, de forma que esses preços refletem melhor os preços de mercado, para o caso em concreto, em relação aos preços indicados no Relatório de Fiscalização. Assim, os preços divulgados pela ANP podem servir como paradigma, para o caso em concreto, no cálculo do sobrepreço do Contrato 377/2009 e, ao mesmo tempo, sanear o desequilíbrio do contrato em desfavor do contratante.*

*206. Portanto, os preços de referência para os serviços de transporte dos materiais betuminosos do Contrato 377/2009 devem ser seguintes:*

| *Preços com data-base em mai/2008* | *ANP (Aquisição + Transporte)* | *Aquisição (Acórdão 1.077/2008)* | *Transporte* |
|---|---|---|---|
| *CAP 50/70 com polímero* | *R$ 2.177,79* | *R$ 1.809,41* | *R$ 368,38* |
| *RR-2C* | *R$ 1.197,43* | *R$ 964,40* | *R$ 233,03* |

*207. Dessa forma, o sobrepreço do Contrato 377/2009 se dá pelos seguintes valores:*

| *Serviço* | *Preço Contrato 377/2009 (R$/t)* | *Preço de Referência (R$/t)* | *Quantidade Contratada (t)* | *Sobrepreço (R$)* |
|---|---|---|---|---|
| *Transporte de CAP 50/70 com polímero* | *747,26* | *368,38* | *7.249,343* | *2.746.631,08* |
| *Transporte de RR-2C* | *577,43* | *233,03* | *1.902,989* | *655.389,41* |
| | | | *Soma* | *3.402.020,49* |

***Conclusões – Tomada de Contas Especial***

*208. Considerando as quantidades medidas no Contrato 377/2009, o superfaturamento decorrente do sobrepreço indicado é calculado conforme a planilha a seguir, para o serviço de "Transporte de CAP 50/70 com polímero":*

| *Serviço* | *Preço Contrato* | *Preço de* | *Quantidade* | *Superfaturamento* |
|---|---|---|---|---|

| | 377/2009 (R$/t) | Referência (R$/t) | Medida (t) | (R$) |
|---|---|---|---|---|
| Transporte de CAP 50/70 com polímero | 747,26 | 368,38 | 7.245,695 | 2.745.248,92 |

*209. Porém, esse valor de R$ 2.745.248,92 se refere exclusivamente ao superfaturamento decorrente da inadequação do preço unitário praticado no Contrato 377/2009. Como visto anteriormente (item III.1.2 da presente instrução), há um superfaturamento de quantidades do CAP 50/70 com polímero, decorrente da medição de serviços não realizados. Assim, parcela desse valor já está contabilizada no superfaturamento indicado no item 147.*

*210. Considerando esses dois superfaturamentos, temos o seguinte valor total superfaturado para o CAP 50/70 com polímero:*

| Serviço | Preço Contrato 377/2009 (R$/t) | Preço de Referência (R$/t) | Quantidade Medida (t) | Quantidade Executada (t) | Superfaturamento (R$) |
|---|---|---|---|---|---|
| Transporte de CAP 50/70 com polímero | 747,26 | 368,38 | 7.245,695 | 5.796,556 | 3.279.082,75 |

*211. Desse valor total (R$ 3.279.082,75), a parcela referente ao superfaturamento de quantidades é de R$ 1.082.883,61 (peça 53, p. 3), de forma que a parcela referente ao superfaturamento de preços é a diferença: R$ 2.196.199,14 (ref. mai/2008).*

*212. Para o serviço de "Transporte de RR-2C", o superfaturamento decorrente do sobrepreço indicado é calculado conforme a planilha a seguir:*

| Serviço | Preço Contrato 377/2009 (R$/t) | Preço de Referência (R$/t) | Quantidade Medida (t) | Superfaturamento (R$) |
|---|---|---|---|---|
| Transporte de RR-2C | 577,43 | 233,03 | 1.883,900 | 648.815,16 |

*213. Assim, tem-se um total de superfaturamento, a preços iniciais, de R$ 2.845.014,30 (R$ 2.196.199,14 + R$ 648.815,16) quanto aos serviços de "transporte de CAP 50/70 com polímero" e "transporte de material betuminoso a frio" no Contrato 377/2009.*

*214. Se considerados as parcelas pagas de reajustes contratuais, esse valor totaliza R$ 3.093.672,11 (peça 53, p. 87).*

*215. Considerando que a última medição foi processada em agosto de 2011, e o contrato encontra-se concluído desde 13/2/2012 (peça 53, p. 1), propõe-se a constituição de processo apartado de tomada de contas especial, com fundamento no art. 47 da Lei 8.443/1992.*

***Cálculo do Débito***

*216. O débito a seguir se refere aos serviços de "Transporte de CAP 50/70 com polímero" e "Transporte de material betuminoso a frio" especificamente quanto ao superfaturamento decorrente da superestimativa das distâncias de transporte praticadas (peça 53, p.88)*

| ***Data*** | ***Débito*** |
|---|---|
| 15/1/2010 | 459.204,02 |
| 26/2/2010 | 86.854,27 |
| 8/4/2010 | 136.890,14 |
| 30/4/2010 | 697.987,78 |
| 17/6/2010 | 151.321,55 |
| 31/5/2011 | 454.419,67 |
| 1/6/2011 | 23.727,12 |

| *Data* | *Débito* |
|---|---|
| *17/6/2011* | *559.703,24* |
| *25/7/2011* | *52.916,84* |
| *26/7/2011* | *2.790,07* |
| *17/8/2011* | *186.721,10* |
| *1/9/2011* | *105.877,14* |
| *14/10/2011* | *111.492,18* |
| *28/2/2012* | *63.766,99* |
| ***TOTAL*** | ***3.093.672,11*** |

*217. Esse valor atualizado em 21/6/2012, considerando os juros incidentes, totaliza o montante de R$ 4.028.976,51, conforme a planilha do Anexo 4 da presente instrução e memória de cálculo acostada aos autos (peça 53, p. 89-98).*

***Da Responsabilidade dos gestores envolvidos***

***Laércio Coelho Pina, Orlando Fanaia Machado e Luiz Antônio Ehret Garcia***

*218. Os senhores Laércio Coelho Pina, Orlando Fanaia Machado e Luiz Antônio Ehret Garcia, em suas razões de justificativas, entendem que a responsabilidade pelos orçamentos aprovados por eles é exclusiva dos autores do projeto. Essa tese é baseada no art. 2º, I, da Instrução de Serviço/Dnit nº 13 de 17 de novembro de 2008:*

*I – são de total responsabilidade da consultora e dos projetistas os levantamentos, dados, estudos (de campo, de laboratório e de escritório), a correta aplicação das metodologias adotadas, procedimentos de cálculos, quantitativos e orçamento, bem como a apresentação de detalhes consistentes dos diversos itens do projeto, cabendo responder administrativamente e juridicamente pelas falhas comprovadas no projeto, que venham ser detectadas na obra, inclusive pelos reflexos financeiros provocados por tais falhas;*

*219. Destaca-se ainda o art. 1º, V da mesma norma:*

*V – avaliação de projeto: avaliação conceitual das soluções adotadas e verificação da existência de todos os itens constantes de cada uma das disciplinas do projeto, de acordo com o que for especificado no edital e termo de referência correspondente, cabendo, tão somente, aos avaliadores, verificar se todos os itens exigidos estão contidos no projeto, se as normas utilizadas são as especificadas e vigentes e se os dados respeitam essas normas.*

*220. A despeito do entendimento dos gestores e da norma do Dnit, entende-se que a irregularidade suscitada não se refere à análise de informações fornecidas por terceiros, de difícil aferição, a qual, nesse caso, poderia ser eximida a responsabilidade dos gestores que aprovaram o projeto básico do Contrato 377/2009.*

*221. A situação fática exposta pela empresa projetista é que a origem dos materiais betuminosos seria em Betim/MG, inclusive para aqueles materiais de produção exclusiva das empresas distribuidoras de asfaltos. Era de se esperar que o gestor avaliasse e questionasse essas informações, pois existem diversas empresas distribuidoras de asfaltos próximas ao local da obra, na cidade de Cuiabá, as quais efetivamente fornecem esses materiais.*

*222. Além disso, outra situação fática mostrada no projeto é a DMT do CAP 50/70 com polímero ser de 1.847km, superior às demais distâncias de transporte dos outros insumos (1.525 km). Era de se esperar que os gestores questionassem essa diferença, pois não há razão para a distância do CAP 50/70 com polímero ser superior às demais.*

*223. Assim, entende-se que é reprovável a conduta dos responsáveis que aprovaram o projeto básico contendo os vícios relatados.*

*224. Por fim, a Instrução Normativa citada anteriormente não tem o condão de eximir a responsabilidade dos gestores públicos perante o controle externo da Administração Pública quando esses administram os recursos públicos, esculpido na Lei 8.443/1992. Desse modo, além da responsabilidade da empresa projetista, que, conforme visto, trouxe ao Dnit um orçamento*

*superestimado, é latente, também, a responsabilidade dos gestores que aprovaram esse mesmo orçamento.*

*225. Percebe-se, na ação dos gestores, a inobservância das normas legais quanto à aprovação do projeto básico, particularmente do inciso IX, **f**, do art. 6º da Lei 8.666/93, pela falha na avaliação dos quantitativos de distância de transporte aplicados aos insumos CAP 50/70 com polímero e RR-2C.*

*226. Ademais, a conduta dos responsáveis em aprovar o projeto básico com o sobrepreço apurado possibilitou a ocorrência de danos ao Erário pelo superfaturamento dos serviços prestados no Contrato 377/2009 quanto ao transporte dos materiais betuminosos: CAP 50/70 com polímero e RR-2C.*

*227. Com essas considerações, propõe-se por acatar as razões de justificativas dos senhores Laércio Coelho Pina, Orlando Fanaia Machado e Luiz Antônio Ehret Garcia, no que se refere aos insumos CAP 50/70 e CM-30, e, adicionalmente, a rejeição das razões de justificativas quanto ao superfaturamento apurado nos insumos CAP 50/70 com polímero e RR-2C.*

*228. Entretanto, no presente momento processual, não se propõe multa aos gestores, evitando assim, a dupla incidência de penalização sobre a mesma irregularidade, já que o débito será avaliado em sede de Tomada de Contas Especial.*

***Deise Silva Torres Souza***

*229. Quanto à responsabilidade da fiscal do contrato, Srª Deise Silva Torres Souza, entende-se sua conduta foi culposa para o caso em concreto pelos motivos expostos a seguir.*

*230. Diversos normativos do Dnit trazem os critérios de medição a serem observados quanto ao transporte dos materiais betuminosos. Por exemplo, a norma DNER-ES 385/99 assim estabelece:*

*8.3 O transporte do cimento asfáltico, efetivamente aplicado, é medido com base na distância entre a refinaria ou fábrica e o canteiro de serviço.*

*231. A norma Dnit 145/2010-ES e Dnit 144/2010-ES trazem questão da seguinte forma:*

*Os serviços considerados conformes devem ser medidos de acordo com os critérios estabelecidos no Edital de Licitação dos serviços ou, na falta destes critérios, de acordo com as seguintes disposições gerais:*

*(...)*

*d) o transporte da ligante asfáltico efetivamente aplicado deve ser medido com base na distância entre o fornecedor e o canteiro de serviço;*

*232. Assim era de se esperar que a fiscal do contrato atentasse para a aferição da distância praticada no transporte dos insumos asfálticos do fornecedor até a obra. Somado a isso, o projeto básico explicita que a distância de transporte foi calculada com base na distância entre Betim/MG e a obra, possibilitando, assim, a fiscal do contrato fazer a comparação entre a distância de transporte contratada com a distância que estava sendo praticada.*

*233. A Srª Deise pondera o fato de que não possuiria competência para qualquer alteração ou ação sobre o assunto em tela, pois "apenas adotou em suas medições os valores pré-estabelecidos e aprovados para o projeto e consequentemente para o contrato". Porém, tal entendimento não merece ser aceito, pois as distâncias de transporte são quantidades de serviço e devem ser aferidas pelo gestor responsável quando da medição, mesmo que os custos desses transportes estejam intrínsecos no preço unitário dos serviços.*

*234. Além do mais, essa aferição da distância de transporte ocorre não somente para os materiais betuminosos, mas também para diversos outros serviços que exigem o transporte de insumos como brita e a areia, do seu fornecedor até o destino. Nesses serviços, da mesma forma, é de se esperar que a fiscalização do contrato atente para as distâncias de transporte efetivamente praticadas de modo a fundamentar as medições, mesmo que, para isso, seja necessário relatar a necessidade de repactuação de preços unitários em virtude de modificações de DMT do projeto em relação à execução.*

*235. Por fim, a fiscalização do contrato não pode se furtar do dever de gerir os recursos públicos, intervindo nas questões que estejam ao seu alcance e, nas questões que depender de ações de superiores ou outros setores, comunicar os fatos e sugerir as providências necessárias.*

*236. Nesse sentido, entende-se que era de se esperar conduta diversa da Srª Deise Silva Torres Souza para o caso em concreto, consideradas as circunstâncias que a cercavam.*

*237. As medições realizadas pela fiscal do contrato infringem o art. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, que condicionam o pagamento das despesas à sua prévia e regular liquidação. A conduta da Srª Deise Silva Torres Souza, como responsável pelas medições do Contrato 377/2009, foi fato também determinante para que o superfaturamento fosse consolidado. Assim, propõe-se a rejeição das razões de justificativa da Srª Deise Silva Torres Souza quanto a presente irregularidade.*

*238. Entretanto, no presente momento processual, não se propõe multa à gestora, evitando assim, a dupla incidência de penalização sobre a mesma irregularidade, já que o débito será avaliado em sede de Tomada de Contas Especial.*

***Rui Barbosa Egual***

*239. Quanto à responsabilização do Sr. Rui Barbosa Egual, então Superintendente Regional do Dnit no estado do Mato Grosso, entende-se que a conduta do gestor não foi culposa para o caso em concreto. Nas medições da obra elaboradas pela fiscal do contrato, não ficou explícito que o pagamento da despesa referente ao transporte de materiais betuminosos se baseava em distâncias de transporte não praticadas pela empresa executante das obras.*

*240. Dessa forma, não seria razoável se esperar de um gestor de média diligência a conferência da memória de cálculo base das medições realizadas. Desse modo, propõe-se afastar a responsabilidade do Sr. Rui Barbosa Egual para a irregularidade em questão.*

***Identificação dos Responsáveis pelo Débito***

*241. Com essas considerações, deve ser procedido a citação dos senhores Laércio Coelho Pina, Orlando Fanaia Machado, Luiz Antônio Ehret Garcia e Deise Silva Torres Souza, os quais são responsáveis solidários pelo débito apurado.*

*242. Em razão disso, não se propõe, no presente momento, multa aos referidos gestores, com base no art. 58 da Lei 8.443/1992, evitando assim, a dupla incidência de penalização sobre a mesma irregularidade, já que o débito será avaliado em sede de Tomada de Contas Especial.*

*243. Além desses, cabem ser citadas a empresa projetista (Consórcio STE/Dynatest) e a empresa supervisora (Consórcio Contécnica/Engefoto/Unidec) do Contrato 377/2009. A primeira deu causa ao superfaturamento, por incluir no orçamento da obra valores indevidos e superestimados de transporte de insumos asfálticos. A empresa supervisora, por não ter detectado a falha decorrente de projeto, e não ter alertado a fiscalização sobre o superfaturamento que se concretizava na execução do contrato.*

*244. Por fim, cabe responder pelo débito levantado a empresa beneficiada com os valores pagos a maior, executora do Contrato 377/2009, Cavalca Construções e Mineração Ltda.*

***III.1.4) Superfaturamento no serviço de CBUQ***

*245. A irregularidade trata de superfaturamento no serviço de Concreto Betuminosos Usinado a Quente (CBUQ) do Contrato 377/2009. Esse superfaturamento deveu-se às modificações realizadas durante a execução do serviço de CBUQ em relação às premissas de projeto. Basicamente dois pontos foram questionados:*

*a) diminuição da distância praticada no transporte do CBUQ da usina de asfalto até a pista;*

*b) modificação do agregado miúdo utilizado na mistura de CBUQ, incluindo a redução da distância de transporte da sua origem até a usina de asfalto.*

*246. Considerando essas questões, encontrou-se um preço unitário que corresponderia às modificações realizadas, no valor de R$ 99,27/t, inferior ao valor contratado que é de R$ 120,23/t para o serviço de "CBUQ com polímero" e R$ 119,10/t para o serviço de "CBUQ – Reperfilamento".*

*247. Dessa forma, levando-se em conta os serviços executados até a elaboração do Relatório de Fiscalização (8ª medição provisória da obra), apurou-se um superfaturamento, até então, de R$ 1.477.865,84 (ref. mai/08).*

*248. Por essa irregularidade, foi chamada em audiência a Srª Deise Silva Torres Souza, fiscal do Contrato 377/2009, e o Sr. Rui Barbosa Egual, então Superintendente Regional do Dnit no estado do Mato Grosso. Somado a essas audiências, foi determinada a oitiva do Dnit sobre o assunto bem como da empresa executora do contrato, Cavalca Construções e Mineração Ltda.*

***Das Razões de Justificativas***

*249. A Srª Deise Silva Torres Souza atesta que é pertinente a consideração do Relatório de Fiscalização quanto à incorreção da distância praticada no transporte do CBUQ da usina de asfalto até a pista. Somado a esse atesto, a Srª Deise entende que a DMT do CBUQ para o contrato em questão deve ser de 70,45km, valor próximo ao indicado no Relatório de Fiscalização, que é de 70,69km. Complementa, por fim, que o preço unitário do serviço seria repactuado, e que seriam feitos os devidos estornos nos pagamentos feitos indevidamente junto à contratada.*

*250. Porém, quanto à modificação do agregado miúdo utilizado na mistura de CBUQ, a Srª Deise entende não serem procedentes os apontamentos do Relatório de Fiscalização. Argumenta a fiscal do contrato que a modificação do agregado miúdo não incorreria em nenhum dano à qualidade requerida para a mistura do CBUQ, ensejando, inclusive, em condições técnicas melhores quanto à fluência da mistura. A despeito dessa modificação ter sido aprovada pela fiscalização da obra, a Srª Deise argumenta que a instrução normativa do Programa Crema, consubstanciada pelo Memorando circular nº 07/2009/CGRR/DIR/DNIT, estabelece que eventuais ajustes na composição da mistura de CBUQ não seriam objetos de adequação de preço unitário. Por esses motivos, a Srª Deise manteve o preço unitário contratado, no que se refere à utilização da areia, conforme idealizado pelo projeto básico.*

*251. Já o Sr. Rui Barbosa Egual, encaminhou suas razões de justificativa reportando-se aos argumentos trazidos pela Srª Deise Silva Torres Souza (peça 6, p. 22).*

***Das Respostas às Oitivas***

*252. O Dnit na resposta à oitiva determinada pelo Acórdão 1.962/2010 também se reportou aos argumentos trazidos pela Srª Deise Silva Torres Souza.*

*253. Posteriormente, provocado pela diligência efetuada por meio do Ofício 264/2011-TCU/Secob-2 (peça 8, p.50), o Dnit informou as providências efetuadas quanto ao achado de auditoria em questão.*

*254. Em resumo, o Dnit concluiu pela necessidade de repactuação do preço unitário contratado. Tal conclusão teria sido baseada em considerações técnicas da Coordenação Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária do Dnit, cujo parecer não consta nos autos. A empresa contratada, por sua vez, opôs-se a esse entendimento, alegando que tal repactuação causaria um desequilíbrio econômico e financeiro, podendo, inclusive, inviabilizar a execução da obra. Somado a isso, a empresa argumenta que o mérito da irregularidade até então não havia sido julgado pelo TCU, não cabendo assim a repactuação do preço unitário desde já.*

*255. Não obstante as alegações da empresa Cavalca Construções e Mineração Ltda., a mesma aceitou que fossem retidos parcialmente os pagamentos do serviço de CBUQ, baseando-se na diferença relativa à diminuição da distância de transporte da mistura do CBUQ da usina de asfalto até a pista.*

*256. Quanto ao mérito da questão, a empresa Cavalca alega que desde o início da execução da obra verificou a necessidade de algumas modificações no projeto básico contratado.*

*257. Particularmente no serviço de CBUQ, a empresa entende que deve ser acrescida na composição de custo a quantidade de um rolo de pneus devido à imposição da fiscalização. Além disso, a empresa argumenta que a quantidade de mão de obra prevista para o serviço está subdimensionada na composição de custo, com base na informação de que estariam trabalhando na pista quatorze serventes para a execução do serviço, sendo que, destes, quatro somente para a*

*sinalização das obras. Por fim, outra modificação necessária seria a inclusão, na composição do preço do serviço, dos custos referentes à aquisição do insumo "cal hidratada" e seu respectivo transporte desde a cidade de Nobres-MT, uma vez que é utilizado como filler para a mistura do CBUQ.*

*258. Em argumento derradeiro, a empresa afirma que a modificação do agregado miúdo de areia para pó de pedra não estaria comprometendo a qualidade do pavimento. Com essas modificações indicadas, o preço unitário do serviço confirmaria a legitimidade do preço unitário contratado, de R$ 120,23/t para o "CBUQ com polímero" e R$ 119,10/t para o "CBUQ – Reperfilamento".*

***Análise***

*259. Em síntese, a irregularidade levantada pelo Relatório de Fiscalização baseou-se em duas modificações realizadas na execução do serviço de CBUQ, as quais divergem das premissas de projeto.*

*260. A primeira modificação se refere à diminuição da distância média de transporte (DMT) da mistura de CBUQ, pois, no projeto básico era previsto uma DMT de 94km e, na execução da obra, a DMT praticada é de 70,69km, segundo a situação encontrada durante a auditoria. Assim, houve uma diminuição da quantidade de serviço de transporte, o que, consequentemente, deveria gerar também uma diminuição dos valores pagos pela Administração para o serviço em questão.*

*261. A segunda modificação se refere ao agregado miúdo previsto para a mistura do CBUQ. O preço de referência da licitação considerou que a mistura seria produzida com areia comercial, mediante o transporte de jazida por uma distância total de 147,2km (sendo 136,20km em rodovia pavimentada e 11,00km em rodovia não pavimentada). Todavia, na execução da obra, o agregado miúdo utilizado é o pó-de-pedra, que é produzido mediante britagem, mediante o transporte da pedreira até a usina por uma distância de 0,1km. Da mesma forma, essa modificação gerou uma alteração de projeto da mistura de CBUQ, incluindo uma diminuição da quantidade de serviço de transporte. Em contrapartida, houve a necessidade de utilização de cal hidrata na mistura.*

*262. Com relação à primeira modificação, é de concordância dos gestores chamados em audiência que, realmente, a distância de transporte praticada na obra é inferior à distância paga à empresa contratada, devendo-se, portanto, haver uma redução do preço unitário do serviço por conta dessa diferença.*

*263. Por outro lado discordam os gestores acerca da necessidade de repactuação do preço unitário do serviço de CBUQ por conta da modificação do projeto de dosagem da mistura. Entende-se que o argumento trazido pelos gestores não merece ser acatado, pois a modificação do projeto ocorreu de forma significativa, gerando diferenças nos insumos, inclusive nas distâncias de transporte praticadas. É natural que as quantidades de insumos executadas na obra não sejam exatamente as mesmas das previstas em projeto, por conta da particularidade de cada material e de cada projeto de dosagem. Porém, o que se viu no caso concreto foi uma alteração significativa do projeto, e, assim, o preço unitário do serviço deve ser retificado por essas razões.*

*264. Não assiste razão à empresa Cavalca sobre a necessidade de que o preço unitário de referência preveja a quantidade de quatorze, e não oito, serventes na composição de custo do serviço, pois as quantidades de referência de mão de obra já são estabelecidas pelas composições de custo do Dnit, não havendo no projeto, razões para que sejam alteradas essas quantidades.*

*265. Pelos mesmos motivos, também não assiste razão à empresa Cavalca quanto à necessidade de que seja adicionado um rolo compactador de pneus no cálculo do custo dos equipamentos do serviço. Além do mais, o aumento de equipamentos implicaria também no aumento da produtividade do serviço, o que não é questionado no presente caso.*

*266. Por outro lado, assiste razão à contratada quanto à necessidade de inclusão dos custos da cal hidratada na composição de custo de referência, de forma a manter-se coerente com a dosagem do CBUQ executado na obra. A distância de transporte que deve ser considerada é a partir do distribuidor mais próximo, que se encontra na região de Cuiabá-MT.*

*267. Concluindo, se analisados todos esses parâmetros, chega-se a um preço unitário de referência de R$ 109,25/t para o serviço "CBUQ – com polímero" e de R$ 108,61/t para o serviço "CBUQ – Reperfilamento". Dessa forma, considerando as quantidades medidas no Contrato 377/2009, chega-se ao sobrepreço de R$ 1.425.523,13, a preços iniciais.*

*268. Como o preço unitário considerado pelo Dnit para a retenção ocorrida durante a vigência do contrato foi de R$ 108,97/t para o serviço "CBUQ – com polímero" e R$ 107,83/t para o serviço de "CBUQ – Reperfilamento", não subsiste dano ao Erário decorrente da irregularidade constatada. Desse modo, como o Dnit reteve o montante de R$ 1.588.611,26, deve-se utilizar desse valor para consolidar a devolução ao Erário do montante de R$ 1.425.523,13 (ref. mai/2008).*

***Da Responsabilização dos Gestores***

***Deise Silva Torres Souza***

*269. Quanto ao mérito da questão, restou concluso a ocorrência de superfaturamento no Contrato 377/2009 por conta da supressão de distâncias de transporte e modificação do projeto de CBUQ previsto em projeto. Nesse sentido, deve-se analisar a responsabilidade da Srª Deise Silva Torres Souza, fiscal do contrato.*

*270. Era de se esperar que uma fiscalização, de média diligência, averiguasse a distância de transporte praticada pela empresa executora, de modo a fundamentar as medições mensais do Contrato 377/2009, e, consequentemente, provocar a necessidade de repactuação contratual dos preços praticados. Tal prática seria primordial para a identificação do sobrepreço/superfaturamento dos serviços de CBUQ. Porém, somente após a auditoria do TCU é que foram tomadas providências com vistas a resguardar o Erário dos prejuízos advindos da modificação de projeto.*

*271. Da mesma forma, era de se esperar que a fiscalização observasse que a modificação do projeto de CBUQ, com a alteração de insumos e distâncias de transporte, implicaria na necessidade de repactuação contratual dos preços contratados, não podendo ser acatadas as razões de justificativas da Srª Deise Silva Torres Souza sobre esse ponto.*

*272. A conduta da gestora infringiu as disposições dos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964 quanto à liquidação da despesa. Além disso, sua conduta foi determinante para a produção do superfaturamento, que perdurou até a identificação pelo TCU das irregularidades relatadas.*

*273. Sendo assim, propõe-se a rejeição das razões de justificativas da gestora, com a aplicação de multa com base no art. 58, II da Lei 8.443/1992.*

*274. Entretanto, no presente momento processual, não se propõe multa à gestora, evitando assim, a dupla incidência de penalização sobre a mesma irregularidade, já que o débito será avaliado em sede de Tomada de Contas Especial.*

***Rui Barbosa Egual***

*275. Outro gestor chamado em audiência pelo TCU foi o Sr. Rui Barbosa Egual, então Superintendente Regional do Dnit no estado do Mato Grosso. Numa análise das medições da obra, percebe-se que não restou explícito que as distâncias de transporte lançadas não eram compatíveis com as distâncias praticadas pela empresa, de modo que não se deve imputar responsabilidade ao gestor sobre o superfaturamento identificado no serviço de CBUQ. Sendo assim, propõe-se o afastamento de sua responsabilidade quanto à presente irregularidade.*

***III.1.5) Conclusões para o Contrato 377/2009***

*276. Quanto ao superfaturamento apurados nos subitens anteriores para o Contrato 377/2009, concluiu-se pela subsistência parcial das irregularidades indicadas no Relatório de Fiscalização. Dos valores envolvidos, houve o estorno de R$ 2.243.739,16 (item III.1.1), e uma retenção de R$ 1.588.611,26 (item III.1.4). Entretanto, há ainda um débito atualizado a ser restituído aos cofres do Dnit, no valor total de R$ 9.374.601,98 (III.1.2 e III.1.3), atualizado em 21/6/2012.*

*277. Além disso, propôs-se acatar parcialmente as razões de justificativas dos senhores Orlando Fanaia Machado, Laércio Coelho Pina, Luiz Antônio Ehret Garcia. A aplicação de multa a esses gestores será avaliada em sede de tomada de contas especial, em razão do débito existente no Contrato 377/2009.*

278. *Adicionalmente, propôs-se acatar parcialmente as razões de justificativas do Sr. Rui Barbosa Egual e da senhora Deise Silva Torres Souza, além da aplicação de multa aos gestores pelas irregularidades em que não há débito a ser recuperado em sede de Tomada de Contas Especial.*

*279. Concluiu-se também pela proposta de determinação para que o Dnit averigue a responsabilidade da empresa supervisora do Contrato 377/2009 (Consórcio Contécnica/Engefoto/Unidec), quanto à falha em representar a Administração na fiscalização do referido contrato.*

*280. Adiante, foi proposto determinação para que o Dnit revise a Instrução de Serviço/DG/Dnit nº 05, de 15/05/2008, de modo a estabelecer que o critério de pagamento das contratações, no âmbito do programa Crema 1ª Etapa, restrinja-se aos serviços efetivamente executados pelas contratadas, devendo ser feitas as adequações de projeto necessárias, nos termos do art. 65, inciso I, da Lei 8.666/1993.*

*281. Por fim, deve ser determinado ao Dnit que adote as medidas administrativas necessárias para consolidar a retenção feita no Contrato 377/2009 no serviço de CBUQ, haja vista a confirmação da ocorrência de superfaturamento.*

***CONTRATO 653/2009***

***Situação Atual***

*282. Antes de se ater a análise das irregularidades, cumpre informar que o referido contrato, segundo as informações repassadas pelo Dnit (peça 45, p. 5 e 22), não foi concluído pela empresa executora, Redram Construtora de Obras Ltda., a qual desmobilizou toda a sua estrutura operacional, indicando a ocorrência de descumprimento contratual. A última medição processada para o contrato é referente a julho de 2010, embora a previsão de término do contrato fosse em novembro de 2011.*

***III.1.6) Superfaturamento nos serviços de aquisição de cimento asfáltico de petróleo***

*283. A irregularidade se assemelha ao descrito no item III.1.2, onde as quantidades do serviço de "aquisição de CAP 50/70" estavam sendo medidas a uma taxa de 6% do serviço de "CBUQ (E=3cm)" e de 6,5% para o serviço "Reperfilagem CBUQ Massa Fina". No entanto, foi observado durante a auditoria que a taxa praticada pela empresa executora, Redram Construtora de Obras Ltda., era de 5,1% e 5,8%, respectivamente.*

*284. Essa diferença implicaria em um superfaturamento de R$ 134.729,75 até a 5ª medição provisória e um sobrepreço contratual de R$ 619.068,30 (ref. mai/2008).*

*285. Em virtude de tais constatações, foram chamados em audiência o Sr. André Luiz Costa Ferreira, então fiscal do Contrato 653/2009, e o Sr. Rui Barbosa Egual, então Superintendente Regional do Dnit no estado do Mato Grosso. Além dessas audiências, foi determinada a realização das oitivas do Dnit e da empresa Redram.*

***Das Razões de Justificativas***

*286. O Sr. André Luiz Costa Ferreira encaminhou suas razões de justificativa, argumentando que seguiu a orientação do Memorando Circular nº 7/2009/CGMRR/DIR/DNIT. Esse documento orientaria aos gestores considerar o quilômetro de faixa concluído nas medições dos contratos abrangidos pelo programa Crema 1ª Etapa.*

*287. Tal argumentação foi a mesma trazida pelo Sr. Rui Barbosa Egual.*

***Das Respostas às Oitivas***

*288. A empresa Redram, por sua vez, argumenta que orçou suas propostas de acordo com o Edital de Licitação, e, como o programa Crema 1ª Etapa seria executado por quilômetro de faixa de solução concluída, não caberia quaisquer alterações dos parâmetros de projeto, tanto para cima ou para baixo, de taxas, densidades, larguras ou qualquer outra característica do projeto. A empresa cita, inclusive, a orientação do Dnit, também do Memorando Circular nº 7/2009/CGMRR/DIR/DNIT:*

*Cabe ainda esclarecer que como se trata de preços por solução globalizada, conforme definido pela Instrução de Serviço do Programa Crema, o preço por quilômetro de faixa é kmf pronto, isto é, inclui todos os quantitativos e insumos necessários à sua execução, não cabendo alterações de preços*

*por conta de variações em relação ao padrão utilizado no projeto, sejam de taxas, densidades, larguras, etc.*

*289. Já o Dnit, trouxe os mesmos argumentos já relatados no item III.1.2 desta instrução, o qual está em consonância com as razões de justificativa dos gestores, explicando que a medição feita no contrato se alinha à metodologia do programa Crema onde a medição é feita por extensão de faixa concluída.*

***Análise***

*290. A análise da questão foi feita anteriormente, no item III.1.2, onde concluiu-se que a medição de serviço por quilômetro concluído não se confunde com a necessidade de os serviços medidos corresponderem, em suas quantidades, aos serviços efetivamente executados na pista.*

*291. Conforme explanado anteriormente, a última medição processada nesse contrato é referente a julho de 2010 (9ª medição provisória), tendo sido medidos cumulativamente 2.615,9t do serviço de "aquisição de CAP 50/70". Porém, se considerarmos a taxa de ligante efetivamente praticada na execução da obra, têm-se uma quantidade total de 2.324,904t que deveria ter sido objeto de medição.*

*292. Nesse sentido, o superfaturamento acerca desse serviço alcança o montante de R$ 356.513,75 (ref. mai/2008).*

***Da Responsabilização dos gestores***

*293. Embora se tenha concluído pela ocorrência da irregularidade, as razões de justificativas do Sr. André Luiz Costa Ferreira e do Sr. Rui Barbosa Egual merecem ser acatadas, haja vista que as medições inadequadas dos referidos serviços se basearam nas orientações gerais do programa Crema, não cabendo a responsabilização de ambos pelo superfaturamento apurado.*

***Conclusões***

*294. Do exposto, conclui-se pela ratificação da irregularidade inicialmente apurada, não obstante os argumentos trazidos pelos gestores envolvidos, pelo Dnit e pela empresa Redram.*

*295. Sendo assim, o Dnit deveria ter efetuado o pagamento pelos serviços efetivamente executados. Particularmente quanto à aquisição de CAP 50/70, houve pagamentos a maior no valor de R$ 356.513,75, a preços iniciais.*

*296. Desse modo, conclui-se pela necessidade de que seja determinado ao Dnit que, no processo de rescisão contratual com a empresa Redram Construtora de Obras Ltda., adote as medidas administrativas necessárias para reaver aos cofres públicos o montante de R$ 356.513,75 (ref. mai/2008), referentes ao superfaturamento apurado no Contrato 653/2009 quanto ao serviço de aquisição de CAP 50/70.*

***III.1.7) Superfaturamento nos serviços de aquisição de emulsão asfáltica***

*297. A irregularidade é semelhante à tratada no item III.1.2 quanto ao superfaturamento do serviço de "aquisição de RR-1C". Apesar de a empresa contratada estar utilizando o insumo RR-2C na execução dos serviços, o insumo que estava sendo medido era o RR-1C nas medições da obra.*

*298. Essa diferença implicaria em um superfaturamento de R$ 6.604,94, a preços iniciais, no Contrato 653/2009, sendo que o sobrepreço contratual seria de R$ 24.450,06/t.*

*299. Em razão dessa constatação, foram chamados em audiência o Sr. André Luiz Costa Ferreira, então fiscal do Contrato 653/2009, e o Sr. Rui Barbosa Egual, então Superintendente Regional do Dnit no estado do Mato Grosso. Além dessas audiências, foi determinada a realização das oitivas do Dnit e da empresa Redram.*

***Das Razões de Justificativas e Resposta às Oitivas***

*300. A manifestação de ambos os gestores chamados em audiência confirmam a utilização da emulsão asfáltica RR-2C em vez da emulsão RR-1C, que estava sendo objeto de medição. Os mesmos também indicaram a necessidade de fazer os devidos estornos em virtude dessa diferença.*

*301. Tal entendimento também foi compartilhado pelo Dnit e pela empresa Redram em resposta às oitivas realizadas.*

***Análise***

*302. Consoante à análise feita no item III.1.2, entende-se pela ocorrência de superfaturamento no Contrato 653/2009, pelos motivos já expostos.*

*303. Até a 9ª medição provisória da obra, foram medidos e pagos R$ 168.196,92, a preços iniciais. Dessa forma, o superfaturamento alcança o montante de R$ 8.785,46 (168.196,92 – [165,296 x 964,40]), (ref. mai/2008).*

***Da Responsabilização dos gestores***

*304. Era esperado do fiscal do contrato que, ao optar pela utilização do insumo RR-2C, baseado nas próprias normas do Dnit que autorizam a aplicação desse insumo no serviço de pintura de ligação, abstivesse de realizar os pagamentos até que o projeto pudesse ser readequado, de forma que as quantidades inicialmente previstas para o serviço de "aquisição de RR-1C" fossem revertidas para o serviço de "aquisição de RR-2C", sendo que, até então, cinco medições já haviam sido realizadas sem a correção do projeto.*

*305. Nesse sentido, entende-se que as razões de justificativas do fiscal do contrato, Sr. André Luiz Costa Ferreira, devem ser rejeitadas, pelo não atendimento dos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964 que tratam da liquidação e pagamento regular das despesas.*

*306. Entretanto, entende-se que a aplicação de multa ao gestor deve ser avaliada em sede de Tomada de Contas Especial, haja vista a ocorrência de débito sobre essa irregularidade.*

*307. Quanto à responsabilidade do Sr. Rui Barbosa Egual, então Superintendente Regional, acerca do superfaturamento do serviço de "aquisição de RR-1C", não ficou demonstrado nos autos que era de conhecimento do gestor a alteração do insumo contratado e a inadequação das medições, não se podendo falar em responsabilidade por ação ou omissão do Sr. Rui Barbosa Egual no presente caso. Entende-se que a responsabilidade quanto à ocorrência da irregularidade se restringe ao fiscal do contrato, e, desse modo, deve ser afastada responsabilidade do referido gestor para o caso em concreto.*

***Conclusões***

*308. Do exposto, conclui-se pela ratificação da irregularidade inicialmente apurada. Desse modo, propõe-se determinar ao Dnit que deve adote as medidas administrativas necessárias para reaver o valor de R$ 8.785,46 (ref. mai/2008), referentes ao superfaturamento apurado no Contrato 653/2009 quanto ao serviço de aquisição de RR-1C.*

***III.1.8) Superfaturamento nos serviços de transporte de materiais betuminosos***

*309. A irregularidade é semelhante à tratada no item III.1.3 desta instrução. Foi apurado o pagamento irregular do serviço de transporte de materiais betuminosos no Contrato 653/2009, haja vista a distância de transporte praticada (Cuiabá até a obra – 330km) ser inferior à distância contratada, que é de 1.854km.*

*310. Essa inadequação da distância de transporte ensejou no indício de superfaturamento de R$ 759.489,82, com base nos valores pagos até a 5ª medição provisória da obra, representando um sobrepreço contratual de R$ 2.927.162,22 (ref. mai/2008).*

*311. Em razão disso, o TCU determinou a realização de audiência do Sr. André Luiz Costa Ferreira, fiscal do contrato; dos senhores Laércio Coelho Pina, Orlando Fanaia Machado e Luiz Antônio Ehret Garcia, responsáveis pela aprovação do projeto básico; e do Sr. Rui Barbosa Egual, então Superintendente Regional do Dnit no Mato Grosso.*

*312. Além disso, o TCU determinou a oitiva do Dnit e da empresa contratada para a execução das obras, Redram Construtora de Obras Ltda..*

***Das Razões de Justificativas***

*313. O Sr. André Luiz Costa Ferreira, em sua manifestação, reportou-se às notas fiscais e certificados de qualidade para avalizar que a origem do CAP 50/70 e CM-30 é a cidade de Betim/MG, entretanto, não se manifestou quanto à emulsão RR-2C e RR-1C (peça 39, p. 4).*

*314. Os senhores Laércio Coelho Pina, Orlando Fanaia Machado e Luiz Antônio Ehret Garcia, responsáveis pela aprovação do projeto básico, eximem-se de qualquer responsabilidade pelos preços*

*unitários praticados na licitação, e impõem a responsabilidade à empresa responsável pelo projeto da obra, em consonância com o disposto na Instrução de Serviço nº 13/2008 do Dnit.*

*315. O Sr. Rui Barbosa Egual se manifestou com o entendimento que o preço do material betuminoso deve considerar o binômio aquisição e transporte, e não apenas o custo do transporte isoladamente (peça 6, p. 23).*

***Das Respostas às Oitivas***

*316. A empresa Redram, em sua manifestação, argumentou que, de fato, a empresa adquire material betuminoso da refinaria de Betim-MG, e ocasionalmente de Paulínia-SP e Araucária-PR, conforme os certificados de qualidade e as notas fiscais trazidas pela empresa.*

*317. Dessa forma, entende que o custo do transporte do CAP 50/70 e o CM-30, para efeitos de composições de custos deveriam considerar como origem a cidade de Betim-MG enquanto que as emulsões asfálticas RR-1C e RR-2C, de Cuiabá/MT (peça 42, p.3).*

*318. Já o Dnit, em resposta à oitiva, se limitou a afirmar que a análise do preço dos materiais betuminosos deve considerar tantos os custos de aquisição quanto os custos de transporte (peça 5, p.37), nos mesmos termos trazidos na argumentação comentada no item III.1.3 desta instrução.*

***Análise***

*319. A análise empreendida para este caso em concreto guarda consonância com a análise feita no item III.1.3 desta instrução.*

*320. Deve-se ressaltar que, na época da elaboração do projeto básico do Contrato 653/2009, a regra vigente era que os preços de referência para a aquisição dos materiais betuminosos estariam atrelados aos preços estabelecidos no Acórdão 1.077/2008-TCU-Plenário.*

*321. Concluiu-se no item III.1.3 que, na elaboração do orçamento das obras rodoviárias, quando os preços determinados pelo Acórdão 1.077/2008 serviam como parâmetro dos preços de referência do Dnit, quanto à aquisição dos materiais betuminosos, além de contabilizar o custo de aquisição, para o cálculo dos custos de transporte, o orçamentista deveria se ater apenas ao frete de transporte, baseando-se na distância deste a base de distribuição até o local de entrega do produto. Essa conclusão se restringiu aos insumos fabricados exclusivamente pelas empresas distribuidoras de asfaltos, como as emulsões asfálticas e os asfaltos modificados com polímero.*

*322. Desse modo, quanto ao mérito da questão, o orçamento do Contrato 653/2009 contabilizou duplamente o frete de transferência no serviço de aquisição do RR-2C e RR-1C, o qual se baseou na distância de transporte desde a refinaria, superestimando, assim, os custos com esses materiais.*

*323. Os gestores responsáveis pela aprovação do projeto básico, em suas razões de justificativa, trouxeram planilhas de demonstrariam que os preços do Contrato 653/2009, para os materiais betuminosos (considerados os preços de aquisição+transporte), estariam inferiores aos preços indicados pela ANP em sua pesquisa de preços.*

*324. Porém, as mesmas inconsistências relatadas nos itens 190 a 194 da presente instrução se reproduziram no Contrato 653/2009 quanto à incidência de ICMS no estado do Mato Grosso.*

*325. A despeito da inconsistência relatada, assiste razão aos gestores em considerar que o preço dos materiais betuminosos merece ser avaliado de forma cumulativa, considerando-se tanto os custos de aquisição quanto dos custos de transporte, de forma a possibilitar a busca da verdade material quanto à ocorrência de sobrepreço nos serviços contratados, relativo aos materiais betuminosos.*

*326. Assim, para o RR-2C, se considerada a soma dos preços contratados do serviço de aquisição e de transporte, tem-se o montante de R$ 1.621,26/t. Já o preço de referência indicado pelo Relatório de Fiscalização alcança o montante de R$ 1.120,75/t.*

*327. Se considerados os preços divulgados pela ANP em novembro de 2008 (que corresponde ao primeiro mês em que houve divulgação para esse insumo), e se esse preço for retroagido para a data-base do contrato (maio de 2008), chega-se ao valor de R$ 1.287,86/t para o custo do transporte do RR-2C, o que já incluiria o percentual de BDI.*

*328. Fazendo-se uma comparação entre esses valores, tem-se o seguinte:*

| | *Preço* | *Preço* | *Preço* | *[(1)/(3)-1]%* | *[(2)/(3)-1]%* |
|---|---|---|---|---|---|

| | Contrato 653/2009 (1) | Relatório de Fiscalização (2) | ANP (3) | | |
|---|---|---|---|---|---|
| RR-2C | R$ 1.621,26/t | R$ 1.120,75/t | R$ 1.287,86/t | 25,9% | -12,98% |

*329. Percebe-se que o preço do Contrato 653/2009 está superior aos preços da ANP retroagido, em 25,9%. Por outro lado, percebe-se que os preços calculados pelo Relatório de Fiscalização estão 12,98% inferiores aos preços ANP retroagidos.*

*330. Outra questão relevante que merece ser destacada é a comparação entre o preço do contrato, do relatório de fiscalização e da ANP em relação aos preços de notas fiscais incluídas nos autos (peça 42, p. 9-52). As notas se referem a insumos adquiridos pela própria empresa Redram, executora do Contrato 653/2009.*

| Data-base em mai/2008 | Contrato 653/2009 (R$/t) | Relatório de Fiscalização (R$/t) | ANP + BDI (R$/t) | Nota Fiscal + BDI (R$/t) |
|---|---|---|---|---|
| **RR-2C** | **1.621,26** | **1.120,75** | **1.287,86** | **1.318,52** |
| CAP 50/70 | 1.966,41 | 1.398,64 | 1.753,59 | 1.621,80 |
| CM-30 | 2.741,05 | 2.230,51 | 2.365,65 | 2.308,67 |

*331. Percebe-se que os valores das notas fiscais se aproximam bastante do preço baseado na divulgação da ANP, de forma que esses preços refletem melhor os preços de mercado para o caso em concreto. Assim, entende-se que os preços divulgados pela ANP podem servir como parâmetro para o caso em concreto, servindo como preço paradigma no cálculo do sobrepreço do Contrato 653/2009 e, ao mesmo tempo, sanear a possibilidade de desequilíbrio do contrato em desfavor do contratante.*

*332. Para o caso em concreto, apesar de os preços unitários contratados para o serviço de transporte de CAP 50/70 e CM-30 estarem significativamente superiores aos preços praticados comercialmente pela empresa, entende-se que os valores contratados não devem ser alterados, haja vista que, para esses insumos, o preço unitário seguiu a metodologia do Sicro vigente na época. Desse modo, o superfaturamento será considerado apenas para o insumo RR-2C.*

*333. Dessa forma, tem-se o seguinte preço de referência para o transporte de RR-2C no Contrato 653/2009:*

| Data-base em mai/2008 | ANP (Aquisição + Transporte) | Aquisição (Acórdão 1.077/2008) | Transporte |
|---|---|---|---|
| RR-2C | R$ 1.287,86/t | R$ 964,40/t | R$ 323,46/t |

*334. Sendo assim, o superfaturamento do Contrato 653/2009 se dá pelos seguintes valores:*

| Serviço | Preço Contrato 653/2009 | Preço de Referência | Quantidade Medida | Superfaturamento |
|---|---|---|---|---|
| Transporte de RR-2C | R$ 656,86 | R$ 323,46 | 718,256 * | R$ 239.466,55 |

** A quantidade medida inclui tanto os insumos RR-1C quanto RR-2C.*

***Conclusões***

*335. Do exposto, conclui-se pela ratificação parcial da irregularidade inicialmente apurada, pois entendeu-se como superfaturamento apenas o transporte do insumo RR-2C, ao contrário do transporte dos insumos CM-30 e CAP 50/70, apesar de todas as notas fiscais obtidas com a empresa Redram se mostrarem com custo significativamente inferior aos preços inseridos no contrato.*

*336. Desse modo, propõe-se determinar ao Dnit para que adote medidas administrativas com o intuito de reaver o valor de R$ 239.466,55 (ref. maio/2008) bem como adote os preços unitários indicados nesta instrução nas medições posteriores à 9ª medição provisória, e que eventualmente não tenham sido pagas à empresa Redram até o momento.*

*337. Tal entendimento não obsta o Dnit em apurar a responsabilidade da empresa projetista quanto à irregularidade suscitada.*

***Da Responsabilidade dos Gestores***

***Laércio Coelho Pina, Orlando Fanaia Machado e Luiz Antônio Ehret Garcia***

*338. Conforme o exposto no item III.1.3, e a despeito das razões de justificativas apresentadas pelos gestores Laércio Coelho Pina, Orlando Fanaia Machado e Luiz Antônio Ehret Garcia, a responsabilidade dos gestores foi suscitada pelo fato de que era esperado, na análise do projeto, a identificação da irregularidade. Entende-se que a irregularidade não surgiu de informações fornecidas por terceiros, de difícil aferição, a qual, nesse caso, poderia ser eximida a responsabilidade dos gestores que aprovaram o projeto básico do Contrato 653/2009.*

*339. A situação fática exposta pela empresa projetista, é que a origem dos materiais betuminosos seria de Betim/MG, inclusive para aqueles materiais de produção exclusiva das empresas distribuidoras de asfaltos. Era de se esperar que o gestor avaliasse e questionasse essas informações, pois existem diversas empresas distribuidoras de asfaltos próximas ao local da obra, na cidade de Cuiabá, a qual efetivamente fornece os insumos RR-2C. Somado a isso, era sabido dos gestores que os preços de aquisição de referência se baseavam no Acórdão 1.077/2008, os quais, por sua vez, se baseavam em notas fiscais de empresas distribuidoras, onde o frete de transferência é embutido na nota fiscal de venda do produto, no caso da emulsão asfáltica RR-2C.*

*340. Assim, entende-se que é reprovável a conduta dos responsáveis que aprovaram o projeto básico contendo os vícios relatados.*

*341. Por fim, a Instrução Normativa citada anteriormente não tem a capacidade de eximir a responsabilidade dos gestores públicos perante o controle externo da Administração Pública quando esses administram os recursos públicos.*

*342. Percebe-se na ação dos gestores que houve a aprovação do projeto básico sem a observância das normas legais, particularmente do inciso IX, **f**, do art. 6º da Lei 8.666/93, pela falha na avaliação dos quantitativos de distância de transporte aplicados aos materiais betuminosos da obra.*

*343. Portanto, a conduta dos responsáveis em aprovar o projeto básico com o sobrepreço apurado possibilitou a ocorrência de danos ao Erário pelo superfaturamento dos serviços prestados no Contrato 653/2009 quanto ao transporte da emulsão asfáltica RR-2C.*

*344. Com essas considerações, propõe-se acatar as razões de justificativas dos senhores Laércio Coelho Pina, Orlando Fanaia Machado e Luiz Antônio Ehret Garcia quanto aos insumos CAP 50/70 e CM-30, e rejeitar as razões quanto ao insumo RR-2C.*

*345. Entretanto, entende-se que a aplicação de multa aos gestores deve ser avaliada em sede de Tomada de Contas Especial, haja vista a ocorrência de débito sobre essa irregularidade.*

***André Luiz Costa Ferreira***

*346. Quanto à responsabilidade do fiscal do contrato, Sr. André Luiz Costa Ferreira, entende-se sua conduta foi culposa para o caso em concreto pelos motivos expostos a seguir.*

*347. Diversos normativos do Dnit trazem os critérios de medição a serem observados quanto ao transporte dos materiais betuminosos. Por exemplo, a norma DNER-ES 385/99 assim estabelece:*

*8.3 O transporte do cimento asfáltico, efetivamente aplicado, é medido com base na distância entre a refinaria ou fábrica e o canteiro de serviço.*

*348. A norma Dnit 145/2010-ES e Dnit 144/2010-ES tratam da questão da seguinte forma:*

*Os serviços considerados conformes devem ser medidos de acordo com os critérios estabelecidos no Edital de Licitação dos serviços ou, na falta destes critérios, de acordo com as seguintes disposições gerais:*

*(...)*

*d) o transporte da ligante asfáltico efetivamente aplicado deve ser medido com base na distância entre o fornecedor e o canteiro de serviço;*

*349. Assim era de se esperar que o fiscal do contrato atentasse para a aferição da distância praticada no transporte do RR-2C do fornecedor até a obra. Somado a isso, o projeto básico explicita que a distância de transporte foi calculada com base na distância entre Betim/MG e a obra, possibilitando, assim, ao fiscal do contrato fazer a comparação entre a distância de transporte contratada com o transporte que estava sendo executado.*

*350. Apesar de o gestor ter trazido documentos quanto à origem do CAP 50/70 e do CM-30, não trouxe documentos comprobatórios que avalizassem a origem do RR-2C como Betim/MG. Até porque tal insumo é fabricado nas proximidades da obra, em Cuiabá, e, desse modo, não haveria razões para o RR-2C ter como origem a cidade de Betim/MG.*

*351. Além do mais, essa aferição da distância de transporte ocorre não somente para os materiais betuminosos, mas também para diversos outros serviços que exigem o transporte de insumos como brita e a areia, do seu fornecedor até o destino. Nesses serviços, da mesma forma, é de se esperar que a fiscalização do contrato atente para as distâncias de transporte efetivamente praticadas de modo a fundamentar as medições, mesmo que para isso seja necessário relatar a necessidade de repactuação de preços unitários em virtude de modificações de DMT do projeto em relação à execução.*

*352. Por fim, a fiscalização do contrato não pode se furtar do dever de gerir os recursos públicos, intervindo nas questões que estejam ao seu alcance e, nas questões que depender de ações de superiores ou outros setores, comunicando dos fatos e sugerindo as providências necessárias.*

*353. Nesse sentido, entende-se que era de se esperar conduta diversa do Sr. André Luiz Costa Ferreira para o caso em concreto, considerando as circunstâncias que o cercavam.*

*354. As medições realizadas pela fiscal do contrato infringem o art. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, que condicionam o pagamento das despesas à sua prévia e regular liquidação. A conduta do Sr. André Luiz Costa Ferreira, como responsável pelas medições do Contrato 653/2009, foi fato também determinante para que o superfaturamento fosse consolidado.*

*355. Assim, propõe-se acatar as razões de justificativas do Sr. André Luiz Costa Ferreira quanto ao insumos CAP 50/70 e CM-30, e rejeitar as razões quanto às irregularidades no insumo RR-2C.*

*356. Entretanto, entende-se que a aplicação de multa ao gestor deve ser avaliada em sede de Tomada de Contas Especial, haja vista a ocorrência de débito sobre essa irregularidade.*

***Rui Barbosa Egual***

*357. Quanto à responsabilização do Sr. Rui Barbosa Egual, então Superintendente Regional do Dnit no estado do Mato Grosso, entende-se que a conduta do gestor não foi culposa para o caso em concreto. Nas medições da obra elaboradas pela fiscal do contrato, não ficou explícito que o pagamento da despesa referente ao transporte de materiais betuminosos se baseava em distâncias de transporte não praticadas pela empresa executante das obras.*

*358. Dessa forma, entende-se que não seria razoável se esperar de um gestor de média diligência a conferência da memória de cálculo base das medições realizadas. Desse modo, conclui-se que deva ser afastada a responsabilidade do Sr. Rui Barbosa Egual para a irregularidade em questão.*

***III.1.9) Superfaturamento no serviço de sinalização provisória***

*359. A irregularidade trata da não execução dos serviços de sinalização provisória e a ocorrência do consequente superfaturamento no valor total de R$ 11.236,35 no Contrato 653/2009.*

*360. Além disso, a não execução da sinalização provisória, inclusive, infringiria o art. 88 do Código de Trânsito Brasileiro.*

*361. Em razão disso, foram chamados em audiência o Sr. André Luiz Costa Ferreira, fiscal do contrato, e o Sr. Rui Barbosa Egual, então Superintendente Regional do Dnit em Mato Grosso.*

*362. Além disso, o TCU determinou a oitiva do Dnit e da empresa contratada para a execução das obras, Redram Construtora de Obras Ltda.*

***Das Razões de Justificativa e resposta às oitivas***

*363. O Sr. André Luiz Costa Ferreira, em suas razões de justificativa, enviou um relatório fotográfico do serviço de sinalização provisória que teria sido executado no Contrato 653/2009, que comprovaria a execução dos serviços questionados (peça 39, p. 10-11).*

*364. Já o Sr. Rui Barbosa Egual trouxe sua manifestação nos seguintes termos:*

*Com referência ao item 9.2.2.4, foi apresentada defesa da empresa detentora do contrato, a qual encontra-se sob análise desta Superintendência.*

***Das Respostas às Oitivas***

*365. A empresa Redram trouxe os seguintes esclarecimentos (peça 42, p.4):*

*A empresa após a execução do revestimento executa a pré-marcação do eixo e em seguida as atividades de sinalização provisória através de uma empresa especializada terceirizada. Sendo comum a execução de uma frente de serviço de 3 a 8 km para realização da atividade de Sinalização Provisória, visando a racionalidade quanto a mobilização do terceiro, no entanto, não procede o desrespeito da legislação de trânsito. Posteriormente quando a frente de serviço atinge a extensão em torno de 15 a 20 km é executado o serviço de sinalização definitiva, período em que acontece a oxidação do asfalto, visando maior durabilidade da pintura definitiva conforme apresentado no Relatório Fotográfico de Sinalização Provisória (ANEXO D).*

*366. Por fim, a oitiva do Dnit contém os mesmos termos das razões de justificativas do Sr. Rui Barbosa Egual.*

***Análise***

*367. Apesar de existir, no Relatório de Fiscalização, a indicação de não execução dos serviços de sinalização provisória, foram trazidos aos autos registros fotográficos que demonstrariam a execução do serviço por parte da empresa Redram, posteriormente à auditoria feita pelo TCU.*

*368. Importante destacar que o Dnit não trouxe elementos conclusivos acerca da legitimidade das medições feitas no serviço de sinalização provisória no Contrato 653/2009.*

*369. A par da discussão do superfaturamento, em que o Dnit trouxe elementos que puderam sanear a irregularidade, entende-se que o foco central do achado de auditoria é a liberação do tráfego da rodovia, sem a implantação de sinalização horizontal.*

*370. O art. 88 da Lei 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro) assim estabelece:*

*Art. 88. Nenhuma via pavimentada poderá ser entregue após sua construção, ou reaberta ao trânsito após a realização de obras ou de manutenção, enquanto não estiver devidamente sinalizada, vertical e horizontalmente, de forma a garantir as condições adequadas de segurança na circulação. Parágrafo único. Nas vias ou trechos de vias em obras deverá ser afixada sinalização específica e adequada.*

*371. Somado a isso, o Manual de Sinalização de Obras e Emergências em Rodovias do Dnit assim dispõe:*

*2.3 RESPONSABILIDADES LEGAIS*

*Este Manual apresenta as regras de sinalização de obras, devendo todas as partes envolvidas no projeto, implantação, manutenção e operacionalização, seguirem suas recomendações.*

*Deve-se ressaltar que o Código de Trânsito Brasileiro estabelece:*

*(...)*

*Art. 88. Nenhuma via pavimentada (...)*

*(...)*

*Dessa forma, ficam estabelecidas as responsabilidades das diversas partes envolvidas, devendo:*

- *O responsável seguir as normas de sinalização contidas neste Manual e encaminhar os Projetos de Sinalização ao DNIT, para sua aprovação.*
- *O DNIT aprovar os Projetos de Sinalização que atendam às diretrizes estabelecidas, cuidando, através de fiscalização, para que sejam efetivamente implantados.*
- *As entidades responsáveis pela implantação da sinalização seguirem as diretrizes estabelecidas ou contidas nos projetos aprovados pelo DNIT.*

*• A entidade que executar a obra manter a sinalização implantada, tomando as medidas de reposição necessárias, quando da verificação de sua danificação ou furto durante a obra.*

*• O DNIT manter fiscalização periódica para verificação das condições de manutenção da sinalização e da sua correta desativação, nos casos de obras executadas por empreiteiras contratadas.*

*• O DNIT implantar, manter e desativar adequadamente a sinalização de obras executadas por administração direta.*

*372. Considerando esses critérios, tanto a implantação da sinalização horizontal quanto a sinalização vertical devem preceder a abertura de tráfego da rodovia, seja em obras de construção ou manutenção.*

*373. Porém, existem limitações técnicas para que a sinalização horizontal definitiva seja implantada logo após a conclusão do pavimento, devendo haver uma espera de no mínimo 30 dias para que isso seja possível. Sendo assim, no caso de a rodovia necessitar ser liberada ao tráfego antes desse período, há que se implantar uma sinalização horizontal provisória de modo a atender o dispositivo legal.*

*374. Somado a isso, considera-se primordial o Estado prover a segurança dos usuários da rodovia. Ainda mais se considerarmos os índices significativos de acidentes ocorridos em rodovias federais nos últimos anos. Segundo dados da Polícia Rodoviária Federal, em 2010 ocorreram cerca de 182.900 acidentes em rodovias federais, os quais ocasionaram em 8.616 vítimas fatais.*

*375. Desse modo, a liberação da rodovia ao tráfego sem a implantação da sinalização horizontal, mesmo que provisória, aumenta a insegurança dos usuários, por não haver a indicação de separação das pistas, separação dos acostamentos, delimitação das zonas de ultrapassagem, entre outros prejuízos.*

*376. O TCU se pronunciou sobre o tema no Acórdão 1380/2005, nos seguintes termos:*

*9.1. determinar ao Departamento Nacional de Infra-Estrutura de Transportes – Dnit que avalie a possibilidade de* ***adotar as medidas necessárias à realização dos serviços de sinalização horizontal nos trechos rodoviários restaurados tão logo os serviços de restauração sejam concluídos, a fim de garantir condições seguras de trafegabilidade aos usuários das rodovias sob sua responsabilidade****, em especial nos trechos objeto do Contrato nº 115/2004, celebrado com a empresa Conpasul Ltda., atualmente em execução; (grifo nosso)*

*377. Outra deliberação registrada foi o Acórdão 1655/2010-Plenário, nos seguintes termos:*

*9.3. recomendar à Superintendência Regional do Dnit no Estado de Mato Grosso do Sul que, nos próximos contratos do Programa Crema 1ª Etapa,* ***inclua em suas planilhas orçamentárias a previsão de serviço de sinalização horizontal provisória, de modo a evitar que a rodovia seja liberada ao tráfego, sem as condições ideais de segurança aos veículos****;*

*378. Com relação ao caso em concreto, ficou evidenciada no Relatório de Fiscalização a existência de segmentos de rodovia liberados ao tráfego, sem a implantação da sinalização horizontal provisória, a qual é, inclusive, prevista contratualmente.*

*379. A manifestação da empresa executora das obras indicou que a rodovia era liberada ao tráfego sem a sinalização provisória, em segmentos de 3 a 8 km de extensão, confirmando assim a ocorrência da irregularidade.*

***Conclusões***

*380. Assim, quanto ao superfaturamento apurado inicialmente, não subsistem indícios de que a irregularidade tenha persistido, de forma que a irregularidade se limita ao descumprimento do Código de trânsito Brasileiro, conforme exposto anteriormente.*

*381. Desse modo, propõe-se acatar as razões de justificativas dos senhores André Luiz Costa Ferreira e Rui Barbosa Egual.*

*382. Ademais, propõe-se dar ciência ao Dnit que a liberação do tráfego das rodovias aos veículos sem a implantação da devida sinalização horizontal e vertical, mesmo que provisória, descumpre o disposto no art. 88 da Lei 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro).*

***III.1.10) Superfaturamento no serviço de CBUQ***

*383. A irregularidade trata do superfaturamento do serviço de CBUQ do Contrato 653/2009, em razão de três pontos principais:*

*a) erro do orçamento contido no projeto básico de licitação pelo fato de incidir duplamente o percentual de custos indiretos no cálculo do preço unitário do serviço;*

*b) as distâncias de transporte praticadas na execução do serviço se mostraram inferiores às distâncias de transporte pelas quais a empresa estava sendo remunerada;*

*c) modificação da proporção dos insumos (areia, brita, pó de pedra) necessários à execução dos serviços.*

*384. Conforme o Relatório de Fiscalização, com a correção dessas discrepâncias citadas, chegou-se ao preço unitário de referência para o serviço de CBUQ de R$ 106,02/t, inferior ao preço unitário da licitação, de R$ 138,18/t e inferior ao preço contratado, de R$ 132,45/t. Em função dos valores medidos e pagos à empresa contratada até a 5ª medição provisória, obteve-se um superfaturamento de R$ 435.970,51 (ref. maio/2008), e, considerando as quantidades totais contratadas, o sobrepreço contratual apurado foi de R$ 1.602.292,32.*

*385. Devido a essas irregularidades, por meio do Acórdão 1962/2010-Plenário, o TCU determinou a audiência dos senhores André Luiz Costa Ferreira, fiscal do contrato, e Rui Barbosa Egual, então Superintendente Regional do Dnit no Mato Grosso. Além disso, foi determinada a realização de oitivas ao Dnit e à empresa contratada, Redram Construtora de Obras Ltda.*

***Das Razões de Justificativas***

*386. O Sr. André Luiz Costa Ferreira, em suas razões de justificativas, se limitou a encaminhar a manifestação da empresa Redram quanto ao superfaturamento apurado (peça 39, p. 4).*

*387. O Sr. Rui Barbosa defendeu a tese de que "... em relação à distância de transporte de areia e duplicidade de BDI, deverá haver uma repactuação do preço." (peça 6, p. 23).*

***Das Respostas às Oitivas***

*388. Sobre as irregularidades suscitadas, a empresa Redram Construtora de Obras Ltda. entende que não deve sofrer sanções devido ao erro do edital do DNIT, onde ocorreu a duplicidade de incidência dos custos indiretos no preço final do serviço de CBUQ (peça 42, p.4).*

*389. Quanto às discrepâncias das distâncias de transporte consideradas na composição de custo do CBUQ, a empresa encaminhou as distâncias efetivamente praticadas no serviço, divergindo quanto à DMT da areia, informando que a distância correta seria de 87,25 km, e não 85 km como indicado no Relatório de Fiscalização.*

*390. Além disso, afirma que não procede a modificação da composição de custo unitário do projeto básico em razão da alteração do consumo dos materiais utilizados no serviço.*

*391. Desse modo, a empresa apresenta uma composição de custo unitário do serviço, considerando apenas as alterações das distâncias de transporte em relação ao projeto básico. E, por meio dessa composição, obteve um preço unitário de R$ 125,01/t para o CBUQ do contrato em questão.*

*392. O Dnit respondeu a comunicação de oitiva com os mesmos argumentos trazidos pelo Sr. Rui Barbosa Egual. (peça 5, p. 38).*

***Análise***

*393. Serão analisados separadamente os três pontos principais que ensejaram na ocorrência de sobrepreço/superfaturamento do serviço de CBUQ do Contrato 653/2009.*

*394. Quanto à duplicidade do percentual de BDI, todas as manifestações trazidas concordaram com a ocorrência dessa duplicidade, porém, a empresa Redram argumenta que não deve ser penalizada, em função desse erro no orçamento do projeto básico, com a repactuação do preço contratado.*

*395. A despeito da tese defendida pela empresa Redram, mostrou-se flagrante o erro cometido pelo Dnit ao orçar o preço unitário do serviço de CBUQ com a dupla incidência dos custos indiretos na atividade auxiliar "Usinagem de CBUQ". Assim, defender a tese da impossibilidade de*

*repactuação de preço unitário em razão de erros de projeto ou orçamentos contraria amplamente o cerco legal existente, a jurisprudência do TCU, além de abrir brechas para a formulação de projetos e orçamentos dolosamente fabricados.*

*396. Para evitar que o Erário seja lesado por esses erros, são diversos os dispositivos legais que limitam os preços pagos pela Administração Pública aos serviços por ela contratados, pode-se citar desde a Constituição Federal, no art. 37, caput, até normas legais como a Lei 8.666/1993 e a Lei de Diretrizes Orçamentárias.*

*397. Quanto à redução da distância de transporte praticada pela empresa na execução do serviço, entende-se que esse fato implica na diminuição dos serviços a serem executados, devendo os valores pagos à contratada também refletirem essa redução, com o objetivo de manter o equilíbrio econômico-financeiro do contrato.*

*398. A própria Lei 8.666/1993, em seu art. 65, inciso I, alínea* ***b****, prevê a possibilidade de alteração contratual unilateral em razão de acréscimos ou diminuições quantitativas do seu objeto.*

*399. Desse modo, na mesma linha de entendimento do Dnit, o preço unitário merece ser revisto em razão da diminuição da distância de transporte praticada no contrato para os insumos necessários ao serviço de CBUQ, resultando num preço unitário de R$ 108,18/t.*

*400. Quanto à alteração da proporção dos insumos (areia, brita, pó de pedra) necessários à execução do CBUQ, em comparação ao projetado inicialmente, percebe-se que não possui um impacto relevante no preço unitário do serviço. Assim, para o caso em concreto, o preço unitário do serviço considerando as proporções do projeto básico é de R$ 108,18/t (peça 53, p. 99-100). Se utilizada a real proporção dos materiais, conforme evidenciado no Relatório de Fiscalização, o preço unitário do CBUQ resulta em R$ 107,83/t (peça 53, p. 101-102).*

*401. Assim, não se demonstra que a diferença entre a dosagem do projeto básico e da execução tenha beneficiado deliberadamente a empresa Redram, de forma que o preço unitário de referência do contrato pode, para o caso em concreto, se basear pelas quantidades de materiais estabelecidas no projeto básico e Sicro, haja vista a proximidade dos dois preços, os quais se diferenciam minimamente.*

*402. Com essas observações, considerando as quantidades medidas até a 9ª medição provisória da obra (43.598,25 t), e o preço unitário de referência de R$ 107,83/t, tem-se um superfaturamento de R$ 1.058.129,52 (mai/2008), conforme memória de cálculo indicada na peça 53, p.103.*

*403. Nas verificações realizadas no Sistema de Acompanhamento de Contratos do Dnit, percebe-se que na 9ª medição provisória da obra houve um estorno de R$ 944.774,07 em razão do superfaturamento/sobrepreço do serviço de CBUQ (peça 53, p. 104-105). Sendo assim, há ainda uma diferença de R$ 113.355,45 restando ser estornada pelo Dnit.*

***Conclusões***

*404. Conforme os motivos expostos anteriormente, conclui-se pela ocorrência de sobrepreço no serviço de CBUQ, principalmente em função do erro cometido pelo projeto básico ao incidir duplamente os custos indiretos no custo do serviço, e da redução das distâncias de transporte praticadas na execução da obra.*

*405. Percebe-se que a irregularidade perdurou durante várias medições da obra, sendo que só foram corrigidas após os apontamentos da auditoria realizada em 2010 pelo TCU.*

*406. Era de se esperar conduta diversa do fiscal do Contrato 653/2009, o qual efetuou as medições da obra sem observar que as distâncias de transporte praticadas pela empresa eram consideravelmente inferiores ao indicado no projeto básico, além de não adotar as medidas administrativas necessárias à correção dessas discrepâncias.*

*407. Desse modo, conclui-se pela rejeição das razões de justificativas do Sr. André Luiz Costa Ferreira. Entretanto, entende-se que a aplicação de multa ao gestor deve ser avaliada em sede de Tomada de Contas Especial, haja vista a ocorrência de débito sobre essa irregularidade.*

*408. Não se descarta a responsabilidade também do consórcio supervisor das obras, a qual deverá ser analisada pelo Dnit de modo a identificar eventual descumprimento contratual em razão das irregularidades aqui relatadas.*

*409. Quanto à responsabilidade do Sr. Rui Barbosa Egual, não ficou evidenciado nos autos que o gestor tinha ciência das diferenças de transporte praticadas pela empresa Redram na execução do Contrato 653/2009, de modo que, no caso em análise, deve ser afastada a responsabilidade do gestor.*

*410. Por fim, propõe-se determinar ao Dnit que adote as medidas administrativas necessárias para reaver o valor de R$ 1.058.129,52 (ref. maio/2008) junto à empresa Redram Construtora de Obras Ltda., em razão do superfaturamento apurado no serviço de CBUQ, utilizando-se para tal do valor retido no Contrato 653/2009, de R$ 944.774,07.*

***III.1.11) Conclusões sobre o Contrato 653/2009***

*411. Quanto ao superfaturamento apurado inicialmente no Contrato 653/2009, as manifestações trazidas pelos responsáveis não afastaram a irregularidade nos itens III.1.6, III.1.7 e III.1.10.*

*412. Para o item III.1.8, as manifestações trazidas afastaram parcialmente o superfaturamento inicialmente indicado. Finalmente, para o item III.1.9, as evidências trazidas pelo Dnit indicaram a adoção de medidas corretivas para sanear o superfaturamento.*

*413. Sendo assim, o superfaturamento total apurado, com base nos preços iniciais praticados, é de R$ 1.662.894,28 (ref. mai/2008). Para o superfaturamento do CBUQ (item III.1.10), o Dnit realizou um estorno de R$ 944.774,07.*

*414. Desse modo, resta ainda um débito a ser ressarcido aos cofres do Dnit, no valor de R$ 718.120,21 (ref. mai/2008).*

*415. Entende-se que tais valores devem ser considerados pelo Dnit no processo de rescisão contratual, pois, segundo o Dnit, a empresa não teria concluído as obras, desmobilizando sua estrutura anteriormente ao término do contrato. Por isso, considerando a possibilidade de a empresa ainda ter valores a receber, bem como valores a serem estornados, propõe-se determinar que as medidas administrativas sejam tomadas pelo próprio Dnit, se preciso for, com a instauração de TCE, conforme indica a legislação vigente.*

***CONTRATO 15/2008***

***III.1.12) Superfaturamento no serviço de implantação e ancoragem de defensas metálicas***

*416. Este achado se refere à desconformidade entre o serviço pago à empresa contratada, Delta Construções S/A (implantação e ancoragem de defensas metálicas duplas), e o serviço efetivamente executado (implantação e ancoragem de defensas metálicas simples).*

*417. Tomando-se por base os valores pagos até a 13ª medição provisória da obra, o superfaturamento apurado é de R$ 145.991,98 (ref. jan/2008).*

*418. Em virtude dessa irregularidade, por meio do Acórdão 1962/2010-Plenário, foi chamada em audiência a Srª Deise Silva Torres Souza, fiscal da obra, e o Sr. Rui Barbosa Egual, então Superintendente Regional do Dnit no Mato Grosso. Ainda, foram realizadas as oitivas da empresa contratada e do Dnit acerca da irregularidade constatada.*

***Das Razões de Justificativas***

*419. A Srª Deise Silva Torres Souza atribuiu o pagamento indevido a uma falha formal do orçamento da obra, o qual previu a implantação de defensas duplas, e, assim, divergiu do próprio projeto executivo da obra, o qual previa defensas simples (peça 31, p. 35).*

*420. Desse modo, a Srª Deise informou que efetuaria a correção do orçamento, com a supressão dos serviços de implantação e ancoragem de defensas duplas e inclusão dos mesmos serviços para as defensas simples. Entende a Srª Deise que o achado de auditoria caracteriza uma falha formal, que acabou por gerar um pagamento indevido, o qual não foi constatado anteriormente pela fiscalização da obra.*

*421. O Sr. Rui Barbosa Egual se limitou a concordar com as razões de justificativas trazidas pela Srª Deise Silva Torres Souza (peça 6, p. 23).*

***Das Respostas às Oitivas***

*422. O Dnit se limitou também a encaminhar as razões de justificativas da Srª Deise Silva Torres Souza (peça 5, p. 38).*

*423. A empresa Delta Construções S/A admitiu a ocorrência de falhas nos valores pagos pelo Dnit para os serviços em questão, e que essa irregularidade seria corrigida posteriormente por meio de uma revisão de projeto em fase de obras (peça 4, p. 53).*

***Análise***

*424. Em consulta ao Sistema de Acompanhamento de Contratos (SIAC) do Dnit, verifica-se que foi firmado termo aditivo contratual, o qual, entre outras modificações, consta a supressão dos serviços de implantação e ancoragem de defensas metálicas duplas e inclusão dos serviços de implantação e ancoragem de defensas metálicas simples. Os novos preços unitários do contrato, R$ 198,74/m (implantação) e R$ 214,94/m (ancoragem) – (peça 53, p. 107, 109-110), estão inferiores aos preços de referência, Sicro (jan/2008), que são R$ 198,96/m e R$ 216,57/m, respectivamente (peça 53, p. 114-115).*

*425. Desse modo, o superfaturamento apurado inicialmente não mais persiste no Contrato 15/2008, quanto aos serviços de implantação e ancoragem de defensas metálicas.*

*426. Apesar disso, a Srª Deise Silva Torres Souza, fiscal do Contrato 15/2008, atestou a execução de serviços entre os períodos de dezembro de 2008 a março de 2010, de 932 metros de defensa metálica dupla, sem que os mesmos tivessem sido executados. Tal ato infringiu o disposto nos artigos 62 e 63 da Lei 4.320/1964 que tratam da liquidação e pagamento regular das despesas.*

*427. Entende-se que era esperado de um gestor de média diligência, e dentro das circunstâncias que a cercavam, a detecção dessa irregularidade dentro do referido contrato, haja vista que a diferenciação entre uma defensa simples e uma defensa dupla é de simples verificação.*

*428. Nesse sentido, propõe-se a rejeição das razões de justificativas da Srª Deise Silva Torres Souza pelas medições indevidas dos serviços de implantação e ancoragem de defensas metálicas, e que seja aplicada a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.*

*429. Quanto à responsabilidade do Sr. Rui Barbosa Egual, não se verificou nos autos elementos que demonstrassem a ciência do gestor, na condição de Superintendente Regional, das medições indevidas quanto aos serviços de implantação e ancoragem de defensas metálicas. Por essas razões, propõe-se afastar a responsabilidade do gestor pela irregularidade identificada.*

***III.1.13) Superfaturamento no serviço de transporte de areia para PMQ com polímero***

*430. Este achado se refere a desconformidades nos pagamentos feitos à empresa contratada no serviço em questão. Foi realizada pelo Dnit a liquidação de despesa para o serviço de transporte de areia para o PMQ, porém, o que se observou na auditoria foi a realização do serviço de transporte de pó de pedra para o PMQ.*

*431. Em virtude da DMT do pó de pedra ser inferior à DMT da areia, concluiu-se que os valores pagos pelo Dnit à contratada são superiores aos valores devidos, levando-se em consideração a real DMT praticada, gerando, assim, a ocorrência de superfaturamento para o contrato em análise.*

*432. O superfaturamento apurado pelo Relatório de Fiscalização foi de R$ 26.707,13 (ref. jan/2008), sendo que esse valor poderia chegar a R$ 178.192,08 (ref. jan/2008) caso as irregularidades não fossem saneadas durante a execução do contrato.*

*433. Desse modo, por meio do Acórdão 1962/2010-Plenário, o TCU determinou a realização de audiência da Srª Deise Silva Torres Souza, fiscal da obra, e do Sr. Rui Barbosa Egual, então Superintendente Regional do Dnit no Mato Grosso. Ainda, foram determinadas as oitivas da empresa contratada e do Dnit acerca da irregularidade constatada.*

***Das Razões de Justificativas***

*434. A Srª Deise Silva Torres Souza concluiu pela procedência dos apontamentos feitos no achado de auditoria em questão. Desse modo, indicou que a falha observada seria corrigida na revisão de projeto em fase de obras, de modo que o serviço de transporte de areia para PMQ seria suprimido, e seria incluído o serviço de transporte de pó de pedra para PMQ, com redução da distância de transporte de 60,3km para 16km (peça 31, p. 38).*

*435. O Sr. Rui Barbosa Egual se limitou a concordar com as razões de justificativas trazidas pela Srª Deise Silva Torres Souza (peça 6, p. 23).*

***Das Respostas às Oitivas***

*436. O Dnit se limitou também a encaminhar as razões de justificativas da Srª Deise Silva Torres Souza (peça 5, p. 38).*

*437. A empresa Delta Construções S/A argumenta que o pó de pedra foi utilizado no PMQ apenas a partir da execução do 3º segmento do Contrato 15/2008, de modo que, na execução do 2º segmento, a empresa afirma que se utilizou da areia para a fabricação do PMQ.*

*438. Porém, desde já, esse argumento foi refutado pela Srª Deise Silva Torres Souza, pois a empresa não teria demonstrado a aquisição do volume de areia alegado para a execução do 2º segmento.*

***Análise***

*439. Em consulta ao Sistema de Acompanhamento de Contratos do Dnit, verifica-se que foi firmado termo aditivo contratual, o qual, entre outras modificações, consta a supressão das quantidades do serviço de transporte de areia para PMQ, e a inclusão do serviço de transporte de pó de pedra para PMQ (peça 53, p.107-108).*

*440. A quantidade total do serviço, medido em tonelada x quilômetro foi reduzida de 5.612.503,63 txkm para 3.635.354,92 txkm, (1.302.687,92+7.883,36+2.315.480,55+9.303,09) (peça 53, p. 108, 107, 111, 110). Ao mesmo tempo, o custo unitário do serviço foi diminuído de R$ 0,37/t x km para R$ 0,34/t x km, enquadrando-se, assim, ao preço do Sicro da data-base do contrato. A necessidade dessa redução já havia sido detectada no âmbito do TC 005.870/2009-5.*

*441. Desse modo, houve uma redução contratual de R$ 839.344,33 (ref. jan/2008) em razão das irregularidades apuradas, e firmadas por meio do termo aditivo no Contrato 15/2008, de forma que não se vislumbra, com os elementos constantes nos autos, a permanência de prejuízos ao Erário quanto ao presente achado de auditoria.*

*442. Apesar de a empresa contratada trazer o argumento de que essa dedução deveria ser procedida apenas para os quantitativos referentes ao 3º segmento, não trouxe argumentos que pudessem avalizar tal entendimento, de modo que suas alegações não merecem ser aceitas.*

*443. Somado a isso, há nos autos notas fiscais datadas de 2009 que indicam a aquisição de pó de pedra pela empresa Delta Construções S/A desde o início da execução dos serviços de PMQ no 2º segmento (peça 53, p. 116-120), o que contraria a afirmação da própria empresa.*

***Da Responsabilidade dos Gestores***

*444. Quando à responsabilidade da fiscal do contrato, Srª Deise Silva Torres Souza, entende-se que sua conduta foi culposa em ter atestado a execução de serviços não executados no Contrato 15/2008, descumprindo assim o art. 63 da Lei 4.320/1964.*

*445. Era esperado da fiscal do contrato, nas condições que a cercavam, ter ciência da origem dos insumos utilizados na execução do serviço de PMQ, pois as quantidades a serem medidas para o serviço de transporte dependem da distância praticada. Além disso, apesar de o serviço medido tratar-se de transporte de areia, ficou evidenciado que o insumo utilizado era o pó de peDrª*

*446. Por fim, as medidas administrativas necessárias apenas foram adotadas após a auditoria empreendida pelo TCU.*

*447. Desse modo, propõe-se rejeitar as razões de justificativas da Srª Deise Silva Torres Souza quanto ao superfaturamento do serviço de transporte de areia para PMQ com polímero, com a aplicação de multa com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.*

*448. Por não haver nos autos elementos que evidenciem a ciência do Superintendente Regional do Dnit acerca da desconformidade praticada na medição, e por entender que não seria esperado de um gestor de média diligência ter averiguado a medição da obra nesse nível de detalhe, consideradas as circunstâncias que o cercavam, propõe-se afastar a responsabilidade do Sr. Rui Barbosa Egual quanto à presente irregularidade.*

***III.2) Superfaturamento decorrente de preços excessivos frente ao mercado***

*449. Este achado se refere a falhas encontradas no orçamento do Contrato 15/2008. Foi identificado um sobrepreço no serviço de "Pré-misturado a quente PMQ", em virtude de inconsistências na elaboração da composição de custo unitário de projeto.*

*450. Durante a execução da auditoria, não foram encontradas justificativas para o fato de diversos elementos que integram a composição de custo do serviço em questão estarem em desacordo com a metodologia/custos do Sicro.*

*451. As inconsistências encontradas na composição de custo de projeto são as seguintes:*

*a) inclusão de gerador mais potente que o previsto na composição de custo do Sicro;*

*b) custo unitário do insumo "óleo combustível 1ª";*

*c) previsão de areia comercial como agregado miúdo em vez do pó-de-pedra;*

*d) custo unitário da brita comercial; e*

*e) custo unitário do insumo "filler".*

*452. Por esses fatos, concluiu-se pela ocorrência injustificada de sobrepreço no serviço, no valor de R$ 804.478,92, resultante da diferença entre o preço unitário de referência calculado, de R$ 49,37/t, e o preço contratado, de R$ 64,91/t.*

*453. Em face dessa constatação, por meio do Acórdão 1962/2010-Plenário, o TCU determinou a audiência dos responsáveis pela aprovação do projeto executivo da obra, senhores Laércio Coelho Pina e Orlando Fanaia Machado, além das oitivas do Dnit e da empresa contratada, Delta Construções S/A.*

***Das Razões de Justificativas***

*454. Os senhores Laércio Coelho Pina e Orlando Fanaia Machado se manifestaram por meio dos Ofícios 001/2010 (peça 35, p. 3-17) e 002/2010 (peça 5, p. 14-25). Os gestores entendem que o sobrepreço apontado se deveu a falhas na elaboração do orçamento pela empresa projetista. Assim, admitem a ocorrência de custos de insumos superiores aos do Sicro, na composição de custo de projeto do serviço de PMQ, o que teria levado a comissão do Dnit ao erro de aprovar o projeto nessas condições.*

*455. Entretanto, ressaltam que a Instrução de Serviço nº 13, de 17 de novembro de 2008 do Dnit, cita que o orçamento da obra seria de total responsabilidade da consultora e dos projetistas, cabendo a esses responder administrativa e juridicamente pelas falhas comprovadas no projeto, que vierem a ser detectadas na obra, inclusive pelos reflexos financeiros provocados por tais falhas.*

*456. Os gestores, juntamente com a empresa projetista, concordam com a existência de incorreção nos custos unitários dos insumos "óleo combustível 1ª" e "filler", porém, discordam de que foi indevida a inclusão de gerador não previsto na composição de custo do Sicro.*

*457. A empresa projetista argumenta que o gerador escolhido, de maior potência, atende à usina de PMQ estudada na fase de projeto, sem especificar, no entanto, qual seria essa usina e sem apresentar os estudos que levaram a escolha do gerador mais potente.*

*458. Discordam também da ocorrência de falhas nos custos adotados para os insumos brita comercial e areia comercial, com o argumento de que o custo de R$ 32,50/m³ da brita comercial foi obtido por meio de cotação (peça 5, p. 23), apesar de o custo de referência do Sicro ser de R$ 24,67/m³, e o custo da areia comercial ter atendido ao parâmetro do Sicro.*

*459. Sendo assim, entendem que o preço unitário do serviço de PMQ que deveria constar no projeto executivo seria de R$ 53,93/t, sendo que esse preço seria encaminhado à SR/Dnit/MT com a proposta de repactuação de preço.*

***Das Respostas às Oitivas***

*460. A empresa Delta Construções S/A respondeu à oitiva (peça 4, p. 52-60) com o argumento de que não se beneficiou pela mudança dos materiais utilizados na mistura de PMQ, pois, o custo do pó de pedra seria superior ao custo da areia comercial.*

*461. Já o Dnit não se manifestou sobre esse achado de auditoria.*

***Análise***

*462. Considerando os argumentos trazidos pelos responsáveis, é consensual a ocorrência de inconsistências na composição de custo unitário de referência, restando divergência, apenas, nos custos unitários adotados para os insumos brita comercial e areia comercial, além da substituição do gerador previsto na composição de custo de referência do Sicro (Grupo Gerador de código E504, em vez de E503 para o serviço "Usinagem de CBUQ (binder) AC/BC", código 1 A 01 390 53).*

*463. Quanto ao custo da areia comercial, observa-se que o projeto adotou o custo unitário do Sicro, dessa forma, não se visualiza quaisquer irregularidades na utilização desse preço. Além disso, o custo unitário desse insumo, segundo o Sicro (jan/2008-MS), é de R$ 25/m³, mais o custo de transporte, de R$ 32,54/m³ (R$ 0,34/txkm x 63,8km x 1,5t/m³), totaliza R$ 57,54/m³. Notas fiscais da empresa, em outubro de 2009, indicam que o custo da areia para a empresa seria de R$ 36,80/t (peça 53, p. 121-122) ou R$ 55,20/m³, não havendo, portanto, disparidades no preço de referência do Sicro.*

*464. Com relação ao custo da brita comercial, o custo de referência do Sicro (R$ 24,67/m³) se refere ao estado do Mato Grosso do Sul, pois, os custos referentes ao estado do Mato Grosso somente começaram a ser considerados pelo Sicro em julho de 2010. Em razão disso, é argumentado pelos responsáveis que o custo de R$ 24,67/m³ não retrataria o custo da região, havendo a necessidade, assim, de uma cotação de preços para esse insumo tão significativo para a obra.*

*465. Para a análise da questão, considera-se o fato que o preço obtido por meio da cotação de preços no orçamento da obra, de R$ 32,50/m³ (ref. jan/2008), está coerente com os preços publicados pela Secretaria de Estado de Transporte e Pavimentação Urbana do Mato Grosso (órgão estadual), em que o preço unitário para a brita comercial é de R$ 30,00/m³ (ref. jun/07) e de R$ 35,00/m³ (ref. mai/2008). O preço também está coerente com a documentação obtida durante a auditoria, em que se demonstra que o preço praticado pela empresa executora é de R$ 24,00/t ou R$ 33,60/m³ em maio de 2010 (peça 53, p. 123-134).*

*466. A par dessas divergências, mas admitindo algumas incoerências na composição de custo de projeto, os gestores e a empresa projetista admitem que o preço de referência para o serviço de PMQ deveria ser de R$ 53,93/t, inferior ao preço base da licitação, de R$ 65,49/t (2º segmento) e R$ 65,64/t (3º segmento).*

*467. Com essas considerações, confirmou-se a ocorrência de sobrepreço no serviço de PMQ do Contrato 15/2008, de modo que os próprios gestores e empresa projetista concordaram com a incorreção do preço-base da licitação.*

*468. Assim, durante a execução do contrato, houve uma repactuação de preços no serviço de PMQ (8º Termo Aditivo contratual) onde o preço unitário contratado foi reduzido de R$ 64,91/t para R$ 56,32/t.*

*469. Desse modo, resta analisar se essa repactuação saneou a irregularidade, eliminando a ocorrência de danos ao Erário em razão do sobrepreço apurado. Para tal, será avaliado se o preço atual de contrato (R$ 56,32/t) está coerente com os preços de referência do Sicro.*

*470. Foram acordadas entre o Dnit e a empresa contratada as seguintes modificações na composição de custo em relação à referência do Sicro:*

*a) manutenção do Grupo Gerador de potência igual a 212 kW, em detrimento do Grupo Gerador de 144 kW previsto no Sicro;*

*b) substituição no agregado miúdo, de areia comercial para pó de pedra;*

*c) modificação do consumo do agregado miúdo, graúdo (brita comercial) e filler, observando o consumo real da obra;*

*d) adoção do preço de R$ 24,07/m³ do agregado miúdo (pó de pedra), conforme notas fiscais apresentadas pela empresa Delta Construções S/A;*

*e) adoção do preço de R$ 40,00/m³ do agregado graúdo, conforme o preço constante na proposta de preços da empresa durante a licitação.*

*471. Quanto ao item **a**, o argumento trazido pela projetista, de que o Gerador de 212 kW atenderia a usina de PMQ, não se mostrou consistente. Primeiramente, pelo fato de a usina de asfalto*

*da composição de custo de projeto ser a mesma da composição de referência do Sicro. Deste modo não haveria razão para prever um gerador de maior capacidade já que não houve alteração da usina.*

*472. Além disso, não há no projeto quaisquer elementos que indiquem a necessidade de um gerador de maior potência para usinagem do PMQ, e, ainda, não foram trazidos elementos aos autos que justificassem esse gerador.*

*473. Quanto aos itens **b** e **c**, entende-se pela regularidade das modificações realizadas, pois têm o intuito de aproximar os consumos e os tipos de materiais efetivamente utilizados na obra, adequando-se, portanto, ao projeto de dosagem do PMQ.*

*474. Entende-se pela regularidade também do item **d**, haja vista que o preço foi retroagido para a data-base do contrato e foi obtido por meio das notas fiscais apresentadas pela empresa, as quais se alinham com os preços praticados na obra.*

*475. Quanto ao item **e**, apesar de o termo aditivo ter levado em conta o custo unitário da brita comercial proposto durante a licitação, no cálculo do custo de referência será adotado o preço indicado pelo projeto executivo, de R$ 32,50/m³ (ref. jan/2008) que se mostra coerente com o preço praticado pela empresa (R$ 24,00/t ou R$ 33,60/m³) em maio de 2010, conforme evidências (peça 53, p. 123-134) inseridas nos autos.*

*476. Considerando essas observações, chega-se ao preço de referência de R$ 53,49/t (ref. jan/2008).*

*477. Em razão disso, considerando as quantidades medidas no Contrato 15/2008, existe ainda um débito de R$ 169.361,10 (ref. jan/2008) a ser recuperado pelo Dnit junto à empresa contratada.*

*478. Dessa forma, considerando a situação atual do referido contrato, e a materialidade dos valores envolvidos, propõe-se determinar ao Dnit que adote as medidas administrativas necessárias para recuperar aos cofres públicos o montante de R$ 169.361,10 (ref. jan/2008), referente ao sobrepreço do serviço de PMQ, utilizando-se, se preciso for, da garantia contratual dada pela empresa Delta Construções S/A no âmbito do Contrato 15/2008.*

***Da Responsabilização dos Gestores***

*479. Quanto à responsabilização dos gestores envolvidos, entende-se que a Instrução de Serviço nº 13/2008 do Dnit é uma norma interna, o qual não tem o condão de eximir a responsabilidade perante o controle externo, o qual é normatizado pelo art. 5º da Lei 8.443/1992.*

*480. O ato de análise e aprovação dos projetos e orçamentos pelo Dnit é de inteira responsabilidade dos gestores arrolados no presente processo. Isso não afasta a responsabilidade da empresa projetista, a qual poderá ser acionada administrativamente pelo Dnit.*

*481. Considera-se que o ato de análise e aprovação do projeto em questão infringiu os art. 3º e art. 6º, inciso IX, alínea **f** da Lei 8.666/1993. Somado a isso, a repactuação do preço unitário contratado apenas se deu em razão da atuação do TCU na presente fiscalização, e certamente ocasionaria um dano ao Erário de, no mínimo, R$ 683.429,97 (ref. jan/2008), se considerarmos as quantidades totais contratadas.*

*482. Desse modo, propõe-se acatar parcialmente as razões de justificativas dos responsáveis e a aplicação de multa com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.*

***III.3) Execução de serviços com qualidade deficiente***

***CONTRATO 15/2008***

***III.3.1) Serviço de Restauração do Pavimento***

*483. Este achado de auditoria trata de indícios de irregularidades na execução dos serviços de restauração do pavimento, mais especificamente, nos serviços de pré-misturado a quente (PMQ) e de pavimentação em concreto portland.*

*484. Durante a execução da auditoria foi extraído um corpo de prova do pavimento já executado, o qual demonstrou que a espessuras das camadas do pavimento (PMQ e concreto portland), naquele local, estavam aquém do determinado pelo projeto executivo do contrato.*

*485. Em face desses indícios, o TCU, por meio do Acórdão 1962/2010, proferiu a seguinte determinação:*

*9.4. determinar ao Dnit que:*

*9.4.1. no prazo de 45 dias, realize levantamento em toda a extensão do 2º segmento do contrato 15/2008 SR/Dnit/MT, a fim de comprovar se as características e as respectivas espessuras das camadas que compõe o pavimento concluído correspondem ao que foi contratado;*

*(...)*

*9.4.3. comunique a este Tribunal o início dos levantamentos acima determinados com antecedência mínima de 10 dias , de modo a possibilitar o acompanhamento dos trabalhos pelo TCU.*

*486. Com isso, tal determinação foi objeto de monitoramento no TC 025.957/2010-4 (apenso ao processo principal), cuja análise será feita no item a seguir.*

***III.3.2) Monitoramento do item 9.4.1 e 9.4.3 do Acórdão 1962/2010***

*487. O monitoramento do item 9.4.1 e 9.4.3 do Acórdão 1962/2010 foi realizado pela Secex/MT, por meio de fiscalização ocorrida entre os dias 10/9/2010 e 8/10/2010, cujo Relatório de Fiscalização encontra-se na peça 1, p. 48-52; peça 2, p. 1-50 e na peça 3, p. 1-4 do TC 025.957/2010-4.*

*488. Com relação às determinações contidas no item 9.4.1 e 9.4.3 do Acórdão 1962/2010, entendeu-se que as mesmas foram cumpridas, sendo que o levantamento em campo foi acompanhado por auditores do TCU.*

*489. Os resultados colhidos pelo levantamento, determinado no item 9.4.1 do acórdão supracitado, ensejaram nos seguintes achados de auditoria:*

*– Execução de serviços com qualidade deficiente;*

*– Liquidação irregular da despesa;*

*– Descumprimento de determinação exarada pelo TCU.*

*490. Os dois primeiros achados guardam relação com os indícios de irregularidades levantados inicialmente pelo TCU, por meio do Relatório de Fiscalização incluído no processo principal, e serão analisados a seguir.*

***III.3.3) Execução de serviços com qualidade deficiente e Liquidação irregular da despesa***

*491. Durante a primeira auditoria realizada pelo TCU, conforme indicado anteriormente, extraiu-se um único de corpo de prova das camadas de restauração do 2º segmento do Contrato 15/2008, cujo resultado fundamentou a proposta de determinação do item 9.4.1 do Acórdão 1962/2010-Plenário.*

*492. No monitoramento posterior, foram realizadas 96 extrações de corpos de prova no 2º Segmento do Contrato 15/2008, sendo 89 na pista de rolamento e 7 no acostamento. Os resultados obtidos permitiram ratificar o indício de irregularidade inicialmente constatado, ou seja, as espessuras, tanto do pavimento em concreto portland quanto da camada inferior, de PMQ, mostraram-se aquém do determinado pelo projeto executivo. Esse fato ocasionou, inclusive, a ocorrência de uma liquidação irregular de despesa que será analisada adiante.*

*493. Vale ressaltar que o objeto desse contrato é a restauração do 2º e do 3º segmentos da Rodovia BR-163/364/070, na localidade conhecida como Serra de São Vicente. Assim, a retirada dos corpos de prova se restringiu ao 2º segmento, o qual estava concluído à época do monitoramento.*

*494. As espessuras estabelecidas pelo projeto são:*

*– **Pavimento em Concreto Portland**: 25cm;*

*– **Pré-misturado a Quente (PMQ)**:*

o *Faixa de rolamento: média de 13cm;*

o *Acostamento: média de 10cm.*

*495. Considerando essas dimensões, a espessura mínima aceitável para a camada de concreto, de acordo com a norma do Dnit ES 068/2004 seria de 24cm. Além disso, segundo a mesma norma, a diferença entre o maior e o menor valor das espessuras deveria ser, no máximo, de 1cm.*

*496. Os corpos de prova extraídos durante o monitoramento formaram uma amostra sistemática da pista de rolamento (parte da plataforma onde os veículos trafegam na rodovia), pois os corpos de prova foram retirados a cada 230m a partir de um local inicial obtido aleatoriamente.*

*497. Os resultados das extrações são resumidos a seguir (2º segmento):*

***Camada de concreto – pista de rolamento***
*– Número de amostras retiradas: 89*
*– Número de amostras com espessura inferior a 24cm: 33*
***– % de amostras não conformes: 37%***
***Camada de PMQ – pista de rolamento***
*– Número de amostras retiradas: 85*
*– Média: 6,00cm*
*– Número de amostras com espessura inferior a 10cm: 80*
***– % de amostras não conformes: 94%***

*498. Além disso, para o acostamento, foram retirados 11 corpos de prova que formaram uma amostra aleatória e não sistemática. Nesses corpos de prova, não foram observadas espessuras inferiores a 24cm na camada de concreto. No entanto, para a camada de PMQ, a média encontrada foi de 8,7cm, inferior à média indicada em projeto, de 13cm. Os resultados são os seguintes:*

***Camada de concreto – acostamento***
*– Número de amostras retiradas: 7*
*– Número de amostras com espessura inferior a 24cm: 0*
***– % de amostras não conformes: 0%***
***Camada de PMQ – acostamento***
*– Número de amostras retiradas: 7*
*– Média: 8,7cm*
*– Número de amostras com espessura inferior a 13cm: 6*
***– % de amostras não conformes: 85,7%***

*499. Em virtude desses resultados, concluiu-se pela ocorrência de um superfaturamento de cerca de R$ 4 milhões referente aos serviços executados até a 15ª medição, bem como pela necessidade de que sejam adotadas soluções técnicas de modo a sanear as irregularidades encontradas nas espessuras das camadas de restauração do 2º segmento.*

*500. Entendeu-se necessário, ainda, estender a verificação das espessuras para o 3º segmento do Contrato 15/2008.*

*501. Por essas irregularidades descritas, o Acórdão 282/2011-Plenário do TCU determinou a realização das seguintes medidas:*

*a) audiência da Srª Deise Silva Torres Souza, fiscal do Contrato 15/2008 (item 9.1 e subitens 9.1.1 e 9.1.2);*

*b) audiência do Sr. Rui Barbosa Egual, então Superintendente Regional do Dnit (item 9.2 e subitens 9.2.1 e 9.2.2);*

*c) determinação ao Dnit para que realizasse um levantamento das espessuras das camadas do pavimento no 3º segmento do Contrato 15/2008, bem como apresentasse um relatório circunstanciado sobre a situação do pavimento e sobre as soluções técnicas necessárias para sanear eventuais incompatibilidades de espessuras (item 9.3 e subitens 9.3.3, 9.3.4 e 9.3.5);*

*d) recomendação ao Dnit para que avaliasse globalmente as espessuras encontradas no 2º e 3º segmentos do Contrato 15/2008, nos sentidos longitudinal e transversal, com a utilização de equipamentos não destrutivos, como o GPR (Ground Penetrating Radar) – item 9.4;*

*e) realização de oitivas do Dnit e da empresa Delta Construções S/A (itens 9.5 e 9.6).*

***Do estágio atual do Contrato 15/2008***

*502. O Contrato 15/2008, segundo informações do Sistema de Acompanhamentos de Contratos (SIAC) do Dnit, encontra-se ativo, com término dos serviços em data pretérita de 9/3/2012. Após o monitoramento feito pelo TCU no âmbito do TC 025.957/2010-4, o contrato sofreu novo termo aditivo com reflexo financeiro no valor de R$ 3.370.794,41, a preços iniciais, sendo que o valor total do contrato, atualmente, é de R$ 48.841.475,02, a preços iniciais. Até a última medição disponível no SIAC (referente a março de 2012), os valores pagos à contratada somaram a importância de R$ 48.131.409,28, também a preços iniciais, mais R$ 6.756.827,43 a título de reajustamento.*

*Das medidas administrativas adotadas pelo Dnit no período entre a execução do Monitoramento e o Acórdão 282/2011-P*

503. Em razão dos resultados obtidos com a extração dos corpos de prova no 2º segmento, o Dnit, por meio da empresa supervisora, e, em conjunto com a empresa Delta Construções S/A, realizou novas extrações de corpos de prova no 2º segmento (que estava concluído) e no 3º segmento (parcialmente concluído) do Contrato 15/2008 (Apenso – peça 51, p. 23-50; peça 52, p. 1-30).

504. As extrações no 2º segmento se restringiram aos arredores dos locais onde foram encontradas não conformidades durante as extrações feitas anteriormente, na execução do Monitoramento determinado pelo item 9.4.1 do Acórdão 1962/2010.

505. Nesses locais, também foram identificadas placas de concreto cujas espessuras não atendiam o mínimo aceitável, de 24cm, sendo que o número total de placas encontradas com essa característica foi de 145 (peça 8, p. 29), a partir de um total de 368 extrações realizadas. Quanto à camada de PMQ, não foram apresentados resultados.

506. Foram também feitas extrações no 3º segmento, nos locais onde os serviços estavam concluídos. Foram retirados corpos de prova de 147 placas de concreto entre as estacas 431+10 e 834+15, totalizando uma extensão de 8,065km (a extensão total do 3º segmento é de 17,5km). As extrações indicaram que a espessura mínima aceitável (24cm) não havia sido atendida em 52 placas de concreto. A amostragem feita pelo Dnit, nesse caso, teria se baseado em extrações anteriores, segundo a empresa supervisora, porém, sem explicitar qual seriam seus critérios.

507. Apesar desses resultados, segundo a empresa Delta Construções S/A, o percentual de placas não conformes seria "... muito pequeno quando comparado ao número total de placas executadas..." (Apenso – peça 15, p. 61).

508. Em razão dessas extrações complementares, por meio do Ofício 280/2011 SR/Dnit/MT, de 14/2/2011 (peça 8, p. 11-43), o Dnit comunicou ao TCU que teria determinado a demolição imediata das 197 placas de concreto (145+52), as quais não teriam atendido a espessura mínima aceitável, no âmbito do Contrato 15/2008. E, ainda, informou que, devido a essas falhas, um processo de penalização da contratada estaria em curso na Superintendência Regional do Dnit em Mato Grosso (Apenso – peça 54, p. 18-50; peça 55, p. 1-50 e peça 56, p.1-38).

*Estrutura da presente instrução quanto à análise das irregularidades*

509. Em face da amplitude das irregularidades envolvidas, a análise da presente irregularidade será dividida da seguinte forma.

510. Primeiramente será analisada a ocorrência de execução de serviços de qualidade deficiente e a consequente liquidação irregular da despesa para a camada de PMQ no 2º segmento do referido contrato. Em seguida, a mesma análise será feita quanto à camada de pavimento de concreto portland.

511. Posteriormente, será avaliado acerca o cumprimento dos itens 9.3.3, 9.3.4 e 9.3.5 do Acórdão 282/2011, os quais se referem ao 3º segmento do Contrato 15/2008.

512. Por fim, serão expostas as conclusões da presente irregularidade e serão analisadas as responsabilidades dos gestores envolvidos.

*III.3.3.1) Das irregularidades quanto ao serviço de PMQ*

*Das Razões de Justificativas*

*Deise Silva Torres Souza*

513. A Srª Deise Silva Torres Souza apresentou suas razões de justificativas (Apenso – peça 48 a peça 63), as quais são resumidas a seguir.

514. Com relação ao superfaturamento apurado nos serviços de PMQ, em face da espessura média observada na pista ser inferior ao estabelecido em projeto, e inferior às medições do contrato, a Srª Deise afirmou que:

(...) acompanhou dentro das possibilidades que a cercavam a execução dos serviços de regularização com PMQ, e mediante suas inspeções confirmava e evidenciava a execução de PMQ

*nas espessuras preconizadas pela Revisão, ou seja, (...) adotando-se uma média para essas áreas de 10cm.*

*Assim, conforme as apropriações e confirmações efetivas da executora, esta fiscalização procedeu os pagamentos baseados nessas espessuras, além das suas inspeções, recebia da contratada informações assegurando a prática dessas espessuras e confirmando efetivamente sua realizada em campo.*

*515. A Srª Deise ressaltou ainda que:*

*(...) a fiscalização até maio/2010 não contou com serviços de supervisão para a efetiva apropriação dos serviços executados ao longo dos períodos de medição. O órgão adicionalmente não oferece apontadores, técnicos ou demais equipe de apoio para suas fiscalizações, então, efetivamente esta fiscalização tinha que contar com as apropriações da executora, que rotineiramente eram inspecionadas e conferidas. Assim, por entender que as quantidades de PMQ representando as espessuras médias previamente acordadas e aprovadas estavam sendo executadas, esta fiscalização procedeu aos respectivos pagamentos, entendo ser efetivamente as quantidades executadas em campo, dadas às suas inspeções periódicas em trecho, que embora não sendo diárias, quando as realizava, evidenciava os serviços sendo feitos dentro dos limites preconizados pelo projeto.*

*Especificamente quanto à esses indícios de irregularidade na execução das espessuras do PMQ a fiscalização até então não tinha efetivamente conhecimento, e sim que todas haviam sido em executadas em conformidade ao medido.*

*516. Como forma de demonstrar que, em suas inspeções, havia constatado a execução do PMQ conforme as espessuras de projeto (10cm na pista de rolamento e 13cm nos acostamentos), a Srª Deise trouxe registros fotográficos que demonstrariam alguns pontos onde a espessura de PMQ ultrapassaria os 20 cm nos acostamentos.*

*517. Adiante, a Srª Deise contestou a média da espessura de PMQ obtida pelo Relatório de Fiscalização, e que ensejou no Acórdão 282/2011-Plenário, defendendo que a média das espessuras seria de 6,3cm e não 6,0cm. Tal diferença deve-se à consideração, no Relatório, de que algumas amostras não apresentavam a camada de PMQ, mas sim, apenas, o revestimento pré-existente da rodovia. A Srª Deise ponderou que uma análise visual desses corpos de prova não seria suficiente para se chegar a essa conclusão.*

*518. A gestora observou ainda que a camada de PMQ não tinha fim estrutural, mas sim, de regularização e nivelamento da pista, e o fato de a espessura média ter se mostrado inferior a de projeto não causaria impacto na capacidade de suporte ou na vida útil do pavimento.*

*519. Adicionalmente, a Srª Deise afirmou o seguinte:*

*(...) a fiscalização sempre exigiu e advertiu a executora das suas responsabilidades, a qual desde o certame licitatório declarou conhecedora do projeto e execuções em perfeita conformidade aos normativos e especificações do órgão. Nos próprios livros diários de obras a fiscalização registrava os procedimentos da executora, a qual sempre prestou informações e documentações técnicas alusivas às execuções em curso como fidedignas à realidade em campo.*

*520. Como considerações finais quanto ao indício de superfaturamento do serviço de PMQ, a Srª Deise afirmou que, no seu entendimento à época, havia uma correspondência entre os serviços executados pela contratada e o projeto aprovado, e, dessa forma, os pagamentos processados seriam devidos, considerando que, para tal, existiria uma confiança mínima entre as partes, pois, até o momento dos pagamentos não havia nenhum pressuposto que inviabilizasse a conduta praticada até então.*

*521. Sendo assim, confirmou a atestação das medições do serviço de PMQ, entendendo que os quantitativos medidos representavam os efetivamente executados. Pondera, entretanto, que além dos contratos dos quais a gestora era fiscal, também era de sua atribuição a gerência de todos os convênios firmados pela Superintendência Regional do Mato Grosso, que totalizariam 48 convênios em 2008, 41 em 2009 e 25 em 2010 (Apenso – peças 64 a 83). Afirma ainda que o órgão sempre esteve*

*ciente do acúmulo de atribuições, e as consequentes dificuldades no acompanhamento integral da obra, até porque não contava, até então, com o apoio de uma empresa de supervisão.*

***Das Respostas às Oitivas***

***Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes***

*522. O Dnit, na resposta à oitiva, se limitou a encaminhar parte das razões de justificativas trazidas pela Srª Deise Silva Torres Souza (Apenso – peças 13 a 47).*

***Delta Construções S/A***

*523. A empresa Delta Construções S/A encaminhou sua manifestação, a qual está contida no processo apensado (peça 12).*

*524. Quanto ao superfaturamento dos serviços de PMQ, o representante da empresa aponta um suposto erro no cálculo do superfaturamento feito no Relatório de Auditoria. Segundo o representante, o relatório partiu de uma premissa equivocada, de que a espessura média paga à empresa seria de 10cm na pista de rolamento.*

*525. A despeito do estabelecido pelo projeto executivo (espessura média de 10cm), o representante da empresa indica que a espessura média para a pista de rolamento seria de 5,8cm, e essa espessura teria sido considerada nas medições, estando próxima à média aferida no levantamento de campo (6cm).*

*526. Quanto à espessura da camada de PMQ nos acostamentos, o representante da empresa alega que foram feitas apenas 7 extrações de corpos de prova, e que esse número seria extremamente pequeno para se adotar como parâmetro no cálculo do superfaturamento.*

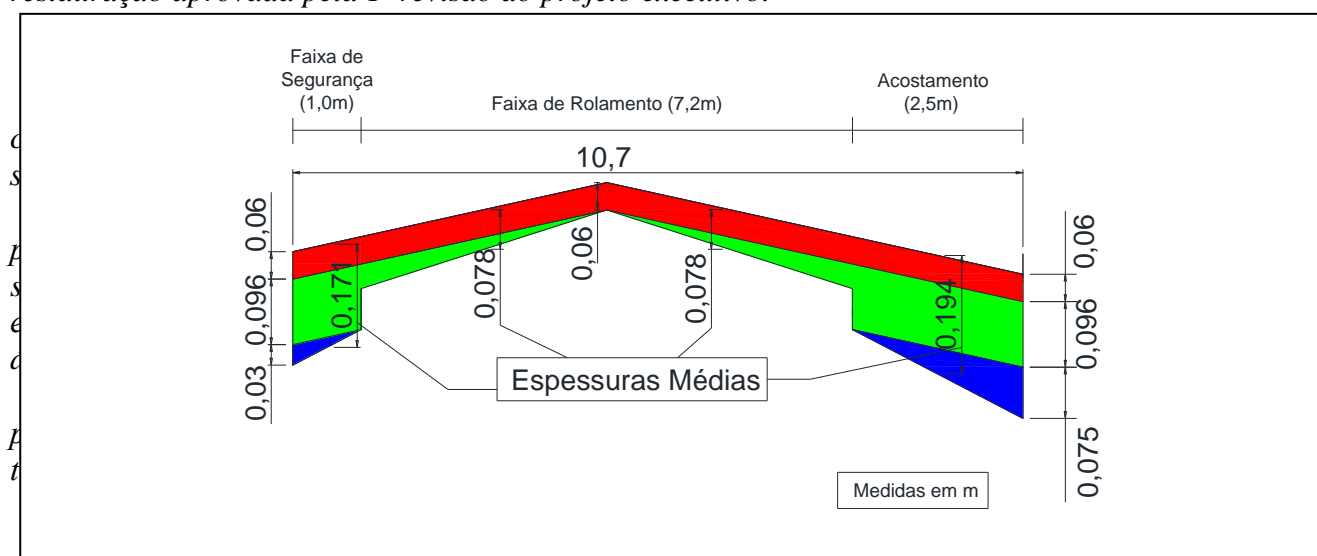
*527. Indica que a simples observação dos bordos da plataforma ao longo de todo o segmento já executado permitiria visualizar a existência de vários pontos onde a espessura da camada aplicada de PMQ teria chegado a 20cm.*

*528. Por fim, o representante da empresa afirma que a quantidade de massa asfáltica produzida ao longo de toda a execução da camada de PMQ suplanta a quantidade paga à empresa.*

***Análise***

*529. O superfaturamento apurado no Relatório de Fiscalização adotou como critério que a camada de PMQ deveria ser executada em uma média de 10cm na pista de rolamento e 13cm no acostamento e na faixa de segurança. O achado de auditoria se caracterizou pelo fato de a média das espessuras de PMQ encontradas na pista de rolamento ser de 6,19cm.*

*530. Entretanto, a manifestação da empresa Delta Construções S/A critica o critério adotado pela equipe (10cm na pista de rolamento), alegando não ser correto, pois, segundo o projeto executivo, a espessura média da pista de rolamento deveria ser inferior aos 10cm, e bastante próxima à média encontrada pelo levantamento (6,00cm), sendo indevido, portanto, o apontamento de superfaturamento para a camada de PMQ.*

*531. Considerando essas divergências de entendimento, cabe analisar a seção transversal de restauração aprovada pela 1ª revisão do projeto executivo.*

*535. Assim sendo, em tese, a espessura da camada de PMQ, na faixa de rolamento, irá variar de 6cm, no eixo da pista, a 9,6cm, no bordo da pista. Sendo assim, a espessura média na pista de rolamento é de 7,8cm, conforme indica a figura. Já para o acostamento, essa espessura média alcança 19,4cm, e para a faixa de segurança, 17,1cm.*

*536. Entretanto, essas dimensões representam espessuras médias, tanto que, se analisados os resultados obtidos com as extrações de corpos de prova, pode-se concluir que a seção transversal de projeto difere da realidade da obra, como demonstra a planilha abaixo:*

| LADO ESQUERDO | | | | | | LADO DIREITO | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ESTACA | CP | Distância a partir do eixo da pista (m) | Espessura da camada de PMQ segundo o projeto (cm) | Espessura da extração (cm) | **Dif. (%)** | ESTACA | CP | Distância a partir do eixo da pista (m) | Espessura da camada de PMQ segundo o projeto (cm) | Espessura da extração (cm) | **Dif. (%)** |
| 8+10 | 12 | 0,7 | 6,70 | 7,80 | **16%** | 14+5 | 101 | 3,15 | 9,15 | 8,00 | **-13%** |
| 20+0 | 13 | 3,2 | 9,20 | 7,50 | **-18%** | 25+15 | 100 | 3,30 | 9,30 | 0,00 | **-100%** |
| 33+10 | 14 | 0,45 | 6,45 | 6,00 | **-7%** | 39+5 | 99 | 1,00 | 7,00 | 5,00 | **-29%** |
| 45+0 | 15 | 2,5 | 8,50 | 9,00 | **6%** | 50+15 | 98 | 3,30 | 9,30 | 10,00 | **8%** |
| 56+10 | 16 | 0,5 | 6,50 | 5,00 | **-23%** | 62+5 | 97 | 2,50 | 8,50 | 6,80 | **-20%** |
| 68+0 | 18 | 0,65 | 6,65 | 11,50 | **73%** | 73+15 | 96 | 2,80 | 8,80 | 5,60 | **-36%** |
| 79+10 | 19 | 0,7 | 6,70 | 7,50 | **12%** | 85+5 | 95 | 2,40 | 8,40 | 9,70 | **15%** |
| 91+0 | 20 | 2,9 | 8,90 | 8,00 | **-10%** | 96+15 | 94 | 3,20 | 9,20 | 3,50 | **-62%** |
| 102+10 | 21 | 2,85 | 8,85 | 7,50 | **-15%** | 108+5 | 93 | 2,90 | 8,90 | 8,50 | **-4%** |
| 114+0 | 22 | 2,05 | 8,05 | 6,00 | **-25%** | 119+15 | 92 | 1,80 | 7,80 | 7,50 | **-4%** |
| 125+10 | 23 | 3 | 9,00 | 8,40 | **-7%** | 131+5 | 91 | 2,10 | 8,10 | 8,50 | **5%** |
| 137+0 | 24 | 3,1 | 9,10 | 6,00 | **-34%** | 142+15 | 90 | 2,80 | 8,80 | 5,50 | **-38%** |
| 148+10 | 25 | 0,4 | 6,40 | 6,50 | **2%** | 154+5 | 89 | 1,25 | 7,25 | 4,50 | **-38%** |
| 160+0 | 26 | 3 | 9,00 | 4,50 | **-50%** | 165+15 | 88 | 2,40 | 8,40 | 6,50 | **-23%** |

*537. Conclui-se, portanto, que a seção transversal de projeto é apenas um indicativo dos serviços a serem executados.*

*538. Com o intuito de avaliar o sobrepreço, então, será adotada como referência a espessura média de 7,8cm na pista de rolamento. Para o acostamento, será adotada a espessura média de 19,4cm, e para a faixa de segurança, 17,1cm.*

*539. Assim, serão comparadas as espessuras médias encontradas na pista de rolamento (6,0cm) e acostamento (8,7cm).*

*540. A despeito da argumentação da empresa Delta quanto à extração de poucos corpos de prova no acostamento, considera-se preponderante o fato de a espessura máxima encontrada ter sido de 15,5cm, (20% inferior à espessura média de projeto). De modo que foram encontradas espessuras de 5,9cm, bastante inferior à seção de projeto.*

*541. Além disso, não foram trazidos elementos aos autos que demonstrassem a regularidade das medidas das camadas de PMQ do acostamento.*

*542. Apesar da diferença de critérios adotada na presente instrução e no Relatório de Fiscalização, o cálculo das quantidades não executadas de PMQ é semelhante, como demonstra a planilha abaixo.*

| *Quantitativo executado* | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | *Largura (m)* | *Espessura (m)* | *Extensão (m)* | *Volume (m³)* | *Massa (t)* |
| *Quantidade de PMQ pista* | *7,20* | *0,060* | *9.990,00* | *4.315,68* | *9.926,06* |
| *Quantidade de PMQ acostamento* | *2,50* | *0,087* | *9.990,00* | *2.172,83* | *4.997,50* |
| *Quantidade de PMQ faixa de segurança* | *1,00* | *0,171* | *9.990,00* | *1.708,29* | *3.929,07* |
| | | | | *TOTAL* | ***18.852,63*** |

| *Quantitativo não executado* | |
|---|---|
| *Quantidade Acumulada até 15ª Medição [1]* | *27.044,66 t* |
| *Quantidade Executada [2]* | ***18.852,63 t*** |
| *Quantidade não executada [1]-[2]* | ***8.192,03 t*** |

*543. Essa quantidade, de 8.192,03 t não diverge significativamente da quantidade apurada pelo Relatório de Monitoramento, de 9.085,46 t, a qual baseou o cálculo do superfaturamento.*

*544. Desse modo, confirma-se a ocorrência de superfaturamento, e refuta-se, portanto, os argumentos da empresa Delta S/A quanto à ocorrência de um "engano matemático cometido no relatório de auditoria". Além disso, a existência de camadas de PMQ do acostamento com espessuras de 20cm não se mostram "exorbitantes", já que essa espessura está bem próxima ao que deveria existir segundo a seção transversal da revisão de projeto.*

*545. Somado a isso, considerando a seção transversal de projeto, não se poderia admitir que a ocorrência de espessuras da ordem de 5,9cm no acostamento, conforme constatado em um corpo de prova extraído da rodovia com o acompanhamento do TCU, nem espessuras da ordem de 2cm como encontrado na pista de rolamento.*

***Quanto ao levantamento das espessuras do PMQ com o equipamento GPR***

*546. Conforme a recomendação contida no item 9.4 do Acórdão 282/2011-Plenário, o Dnit utilizou-se do equipamento GPR (Ground Penetrating Radar) com o objetivo de avaliar globalmente as espessuras da camada de concreto.*

*547. Tal levantamento se estendeu para a camada de PMQ, todavia, o equipamento não teria conseguido distinguir esta camada com a de revestimento asfáltico pré-existente, o que teria impossibilitado a avaliação das espessuras também da camada de PMQ.*

***Cálculo Atual do Superfaturamento***

*548. Em virtude do transcorrer de tempo entre o Relatório de Monitoramento, o qual ensejou no Acórdão 282/2011, e a presente instrução, faz-se necessário avaliar o superfaturamento com base na medição acumulada do Contrato 15/2008, correspondente à 37ª Medição Provisória (ref. março/2012). Vale ressaltar que o cálculo abaixo demonstrado se refere apenas aos serviços de PMQ executados no 2º segmento do referido contrato.*

*549. Levou-se em conta ainda as informações trazidas pelo Dnit (peça 51), onde foi informado acerca da execução, em locais específicos, do serviço de PMQ, conforme indicado no 8º Termo Aditivo do Contrato 15/2008 (peça 51).*

*550. Dessa forma, se adotados esses parâmetros, o cálculo das quantidades executadas, para o 2º segmento é o seguinte:*

| *Quantitativo executado* | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | *Largura (m)* | *Espessura (m)* | *Extensão (m)* | *Volume (m³)* | *Massa (t)* |
| *Quantidade de PMQ pista* | *7,20* | *0,060* | *10.400,00* | *4.492,80* | *10.333,44* |
| *Quantidade de PMQ acostamento* | *2,50* | *0,087* | *10.400,00* | *2.262,00* | *5.202,60* |
| *Quantidade de PMQ faixa de* | *1,00* | *0,171** | *10.400,00* | *1.778,40* | *4.090,32* |

| *Quantitativo executado* | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | *Largura (m)* | *Espessura (m)* | *Extensão (m)* | *Volume (m³)* | *Massa (t)* |
| *segurança [* espessura conforme projeto]* | | | | | |
| *Demais quantidades pontuais [segundo 8º Termo Aditivo]* | | | | | *865,38* |
| | | | | *TOTAL* | ***20.491,74*** |

*551. Assim, chegou-se à quantidade executada de 20.491,74 t de PMQ, inferior à quantidade total medida, de 28.037,034 t, no 2º segmento.*

*552. Portanto, o cálculo do superfaturamento, a preços iniciais, considerando os demais serviços correlacionados ao do PMQ, é demonstrado pela planilha a seguir.*

| ***Superfaturamento do PMQ – 2º Segmento*** | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| *Serviços* | *Unid.* | *Preço Unitário (R$)* | *Quantidade Medida* | *Quantidade Executada* | *Superfaturamento (R$)* |
| *Pré-misturado a quente (PMQ) – faixa D* | *t* | *56,32* | *28.037,034* | *20.491,735* | *424.951,24* |
| *Transporte local c/ basculante 10m³ rodovia pavimentada* | *t x km* | *0,56* | *147.194,429* | *107.581,609* | *22.183,18* |
| *Transporte com. c/ basculante 10m³ rodovia pavimentada (pó de pedra)* | *t x km* | *0,34* | *58.317,031* | *34.897,425* | *7.962,67* |
| *Transporte com. c/ basculante 10m³ rodovia não pavimentada (pó de pedra)* | *t x km* | *0,50* | *7.654,110* | *5.594,243* | *1.029,93* |
| *Transporte com. c/ basculante 10m³ rodovia pavimentada (brita) Brita PMQ Conc.* | *t x km* | *0,34* | *312.192,374* | *228.175,470* | *28.565,75* |
| *Transporte com. c/ basc. 10m³ rod. não pav. brita PMQ conc.* | *t x km* | *0,50* | *50.046,106* | *36.577,747* | *6.734,18* |
| *Aquisição de CAP 50/70 com polímero* | *t* | *2.063,15* | *1.401,852* | *1.024,587* | *778.354,28* |
| *Transporte de CAP* | *t* | *54,90* | *1.401,852* | *1.024,587* | *20.711,85* |
| | | | *Total* | | ***1.290.493,08*** |

*553. Desse modo, pela análise empreendida nos autos, conclui-se que houve uma liquidação irregular de R$ 1.290.493,08 (ref. jan/2008) quanto à execução da camada de PMQ.*

*554. A respeito da argumentação trazida pela Srª Deise Silva Torres Souza de a camada de PMQ não ter fim estrutural, e, portanto, a execução de espessuras inferiores não traria prejuízos ao desempenho do pavimento ao longo da vida útil, devem ser feitas as seguintes considerações.*

*555. O dimensionamento dos pavimentos rígidos, especificamente quanto à camada de concreto, depende do coeficiente de recalque da camada inferior.*

*556. No caso do pavimento do tipo "whitetopping", onde a camada de concreto é executada sobre uma camada de revestimento asfáltico, o pavimento existente é considerado como a fundação do pavimento rígido.*

*557. Assim, segundo o Manual de Pavimentos Rígidos do Dnit:*

*O dimensionamento do pavimento Whitetopping consiste simplesmente, em determinar o módulo de reação (coeficiente de recalque – k) do pavimento existente e em seguida, dimensionar a camada superposta como um novo pavimento rígido.*

*558. Desse modo, o coeficiente de recalque do pavimento existente é uma medida a ser considerada no dimensionamento do pavimento de concreto, assim, a depender das características do pavimento existente é que são obtidos os coeficientes de recalque do pavimento.*

*559. Portanto, afirmar que a camada de PMQ não possuía fins estruturais não se mostra correto. Certamente, a execução dessa camada irá influenciar na resistência do pavimento existente, e consequentemente em seu coeficiente de recalque. A própria 1ª revisão de projeto justifica da seguinte forma o acréscimo de 2cm da camada de PMQ:*

*" ... uma vez que o dimensionamento da espessura das placas de concreto é totalmente baseado na capacidade remanescente de suporte do pavimento antigo, tornou-se imprescindível a reposição em PMQ na espessura de 6cm, garantindo assim fidelidade às prerrogativas de projeto e à adequabilidade da espessura das placas de concreto dimensionadas".*

*560. Por outro lado, o efeito relativo do coeficiente k no resultado final do dimensionamento do pavimento rígido é pequeno, conforme fontes acadêmicas consultadas (Silva, P. D., Estudo de Reforço de Concreto de Cimento [Whitetopping] na Pista Circular Experimental do IPR, Tese de D.Sc., UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, p. 110). Desse modo, também não se pode afirmar que a execução de uma camada de PMQ em espessuras inferiores teria influência no dimensionamento de uma camada maior de concreto ou comprometeria o comportamento estrutural do pavimento.*

*561. A par dessa discussão, é inegável que a heterogeneidade das espessuras de PMQ encontradas indica que não houve um nivelamento adequado dessa camada. Prova disso foi a heterogeneidade encontrada também na camada superior, de concreto portland, fato que evidencia as deficiências na execução do serviço, além do superfaturamento apurado.*

***Quanto à inexistência da camada de PMQ em algumas amostras extraídas***

*562. Por meio das extrações de campo acompanhadas pelo TCU, foram identificados corpos de prova que não demonstram a execução da camada de PMQ nos respectivos locais. Tratam-se dos corpos de prova nº 100 e 75 (pista de rolamento) e nº A 07 (acostamento).*

*563. A visualização dos registros fotográficos dessas amostras também permite concluir que a camada de PMQ não foi executada nos locais onde essas amostras foram retiradas. Essa visualização é de fácil interpretação, pois a jazida da qual se extraiu material pétreo para a execução do PMQ novo se diferencia daquela utilizada na execução do pavimento antigo. Sendo assim, o aspecto do PMQ novo e do pavimento antigo mostram-se visivelmente diferentes, o que permite concluir a respeito da não execução do PMQ novo nesses locais citados.*

*564. Argumenta a empresa Delta S/A que:*

*(...) A condição de completa irregularidade longitudinal e transversal ao longo de toda a plataforma previamente existente, em especial no que diz respeito aos antigos acostamentos, imprime o entendimento de que a camada de PMQ executada sofreria indubitavelmente de fortíssima variação ao longo de toda a área em que fosse aplicada.*

*565. Essa variação de espessura pôde ser observada na extração das amostras do acostamento, de forma que essa variação foi computada no cálculo do superfaturamento do serviço de PMQ no acostamento, mediante a utilização da média das espessuras encontradas. Assim, não há elementos probatórios, nos autos, que possibilitem concluir de forma contrária à ocorrência de superfaturamento da camada de PMQ.*

*566. Somado a isso, segundo o projeto executivo do Contrato 15/2008, a espessura mínima esperada da camada de PMQ é de 6cm ao longo de toda a plataforma, sendo assim, não há justificativas para a ocorrência de segmentos onde a camada de PMQ não tenha sido executada.*

***III.3.3.2) Das irregularidades quanto ao serviço de pavimento de concreto portland***

***Razões de justificativas***

***Deise Silva Torres Souza***

*567. Com relação à execução deficiente e a consequente liquidação irregular da despesa no serviço de pavimentação em concreto portland, em razão das espessuras executadas mostrarem-se inferiores ao previsto em projeto, a Srª Deise afirmou que durante suas inspeções na obra, sempre*

*exigiu e advertiu a executora sobre suas responsabilidades. Como forma de evidenciar isso, transcreveu alguns registros do diário de obras (Apenso – peça 48, p.43).*

*568. Somado a isso, a Srª Deise afirmou que durante suas medições de espessuras dos bordos das placas de concreto do 2º segmento, em momento algum teria constatado a execução de espessuras abaixo da permitida, segundo as informações da própria empresa executora.*

*569. Com o início dos trabalhos de supervisão das obras, a Srª Deise afirmou que teria solicitado um levantamento das espessuras dos bordos das placas de concreto executadas nas extremidades da seção transversal. Os resultados desse levantamento teriam mostrado que apenas 1,37% das medições realizadas tinham espessura inferior a 24cm. Sendo assim, a Srª Deise procurou demonstrar que, em suas verificações, era baixa a probabilidade de encontrar não conformidades, e, assim, acreditava no atendimento irrestrito da espessura de projeto (25cm).*

*570. Informou ainda que foram observadas incorreções nas espessuras das placas de concreto executadas no âmbito do Contrato 206/2009 (obra de implantação do 1º segmento da Serra de São Vicente), adjacente às obras do Contrato 15/2008 e executado também pela mesma empresa, Delta Construções S/A.*

*571. Desse modo, somente após essas constatações no Contrato 206/2009, a gestora teria aviltado a possibilidade de haver incorreções também no Contrato 15/2008. E, assim, com o apoio da empresa supervisora, concomitante à execução do 3º segmento, foram feitas diversas medições de espessuras nos bordos das placas de concreto.*

*572. Afirmou ainda que somente após as extrações dos corpos de prova determinados pelo Acórdão 1962/2010 começou a se confirmar a ocorrência de placas de concreto com espessura inferior a de projeto. Desse modo, solicitou a realização de levantamentos complementares que possibilitassem a identificação precisa das placas com espessura abaixo do limite permitido. Os resultados desse levantamento estão retratados a partir do item 503 desta instrução.*

*573. A Srª Deise destaca que 197 placas de concreto apresentaram espessuras inferiores a 24cm, dos 515 corpos de prova extraídos, o que indicaria que os problemas teriam ocorrido em apenas 2,7% das placas executadas até então (7.324 placas).*

*574. Em função desses resultados, a Srª Deise afirma que teriam sido adotadas as seguintes providências: (1) demolição e reconstrução de 197 placas de concreto; (2) estorno integral das medições correspondentes a 197 placas; (3) a realização de um levantamento com GPR para aferir as espessuras das demais placas; (4) a proposição de penalidade à contratada e (5) a solicitação de um levantamento das irregularidades longitudinais da rodovia. Esse levantamento objetiva avaliar a regularidade ou desvios superficiais dos pavimentos, os quais tem influência direta na segurança, conforto de rolamento, custo operacional dos veículos, serventia e vida de serviço dos pavimentos rodoviários.*

*575. A Srª Deise ponderou que, apesar de ter sido confirmada a existência de placas de concreto com espessura inferior a 24cm, foi verificada, também, a ocorrência de placas com espessura de 27 a 30cm, entendendo o seguinte:*

*A intenção aqui não é desabonar a falha da executora em ter placas com espessuras menores, e sim afirmar que efetivamente tratou de uma falha executiva, não generalizada, se assim o fosse eram lotes contínuos com todas espessuras não conformes, bem como entendo que não houve direcionamento e intenção da empresa em lesar o Erário com a execução de placas com espessuras menores em detrimento de maior retorno financeiro, visto que nos 02 segmentos (2º segmento e 3º segmento) as médias executadas superam os limites da norma, evidenciando que efetivamente a empresa aplicou maior quantidade de concreto.*

*576. Somado a isso, conclui que:*

*Diante de todas as argumentações apresentadas e fatos relatados, fica evidente que em momento algum houve negligência nas ações das partes envolvidas, e que estamos de fato diante de problemas de ordem técnica, práticas usuais no âmbito da engenharia, que justamente por serem inerentes aos*

*empreendimentos de forma geral, há inclusive normativos técnicos previstos para correções, ocorrências de patologias, etc.*

***Das Respostas às Oitivas***

***Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes***

*577. O Dnit, em sua resposta à oitiva, se limitou a encaminhar parte das razões de justificativas trazidas pela Srª Deise Silva Torres Souza (Apenso – peças 13 a 47).*

***Delta Construções S/A***

*578. Quanto ao superfaturamento do serviço de execução das placas de concreto, o representante da empresa rechaça a ocorrência dessa irregularidade. Informa que a empresa vem saneando o problema com medidas de caráter técnico, e, uma vez que todas as providências necessárias à solução do problema estariam sendo tomadas, não haveria motivos para se falar em superfaturamento de qualquer ordem. Alega ainda que o volume de concreto aplicado na pista suplantaria as quantidades medidas e pagas até o momento, uma vez que a espessura média da placa de concreto seria "sensivelmente" superior à espessura exigida contratualmente.*

*579. Defende que seria de conhecimento público a ocorrência de pontos específicos no pavimento construído onde a espessura das placas atinge valores inferiores aos originalmente especificados em projeto, porém, em qualquer momento, nenhuma das partes envolvidas teria ocultado essa informação, não havendo qualquer intenção de dano ao Erário.*

*580. Afirma que o pavimento executado apresenta um comportamento mecânico "exemplar" e "... a qualidade da superfície impressiona mesmo os leigos no assunto".*

*581. Considera que das 3.226 placas executadas no 3º segmento, apenas 52 placas possuem espessura inferior a 24cm, e, das 4.098 placas do 2º segmento, apenas 145 placas possuem a mesma característica, o que representaria 3,53% de placas não conformes. Afirma que esses números foram obtidos após "... criterioso e exaustivo processo de sondagem e checagem das espessuras...". Segundo o representante da empresa, "Esses números são contundentes em desconstituir a premissa utilizada no relatório de auditoria de imputar o caráter generalizado a um problema extremamente localizado".*

*582. Adiante, o representante da Delta Construções S/A informou que teria contratado outra empresa para a elaboração do projeto de reforço estrutural e análise técnica das placas de concreto com espessura inferior a 24cm. A conclusão deste estudo indicaria que:*

*Assim, conforme novo cálculo dimensional efetuado, conclui-se com extremo grau de segurança e precisão que, frente às reais resistências dos materiais utilizados, a espessura final do pavimento pode ser reduzida em 2 centímetros, permitindo a aceitação das placas com espessura até 23cm para os segmentos de restauração (2º e 3º segmentos) sem qualquer prejuízo estrutural ou de vida útil para o empreendimento.*

*583. Dessa forma, segundo o representante da Delta, a empresa pleiteia do Dnit a aceitação dessa conclusão citada anteriormente.*

*584. Defende ainda que as ocorrências apontadas teriam sido acidentais, e, somando-se todo o volume de concreto envolvido nesta diferença de espessura, chegar-se-iam a valores financeiros desprezíveis frente ao empreendimento como um todo.*

***Dos resultados do levantamento efetuado na camada de concreto com o GPR***

*585. Por meio do item 9.3.3 do Acórdão 282/2011-Plenário, o TCU realizou a seguinte determinação:*

*9.3. determinar ao Dnit, com esteio no inciso II do art. 250 do Regimento Interno, que:*

*(...)*

*9.3.3. no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, realize levantamento, em toda a extensão do 3º segmento da rodovia BR-364/MT objeto do contrato 15/2008 que já tenha sofrido intervenção, de modo a verificar se a execução das camadas de pavimento ocorreu nos termos definidos naquele contrato;*

*586. Os resultados apresentados pelo Dnit não se limitaram ao 3º segmento, como determinava o item 9.3.3 do Acórdão 282/2011-Plenário, mas também foi realizado um levantamento das espessuras com a utilização do equipamento GPR no 2º segmento.*

*587. A partir dos resultados apresentados pelo Dnit, calculou-se na presente instrução, o resumo estatístico das medições feitas com o GPR no **2º segmento**, o qual é retratado a seguir:*

| *Local* | *Camada* | *Espessuras (cm) – (ERRO DE 10%)* | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| *Faixa* | | *Média* | *Desvio Padrão* | *Mínima* | *Máxima* |
| *1* | *Concreto* | *25,4* | *0,9* | *22,8* | *31,7* |
| *2* | | *24,3* | *0,3* | *23,1* | *25,5* |
| *Acostamento* | | *24,2* | *0,2* | *23,4* | *27* |

*588. Além disso, com base nos valores obtidos das espessuras do **2º segmento**, chega-se aos seguintes valores quanto ao atendimento da espessura mínima de projeto:*

| *Faixa* | *Camada* | *Total de Medidas* | *Número de Medidas inferiores a 24cm* | *% de medidas não conformes* |
|---|---|---|---|---|
| *1* | *Concreto* | *521* | *2* | *0,38* |
| *2* | | *521* | *29* | *5,57* |
| *Acostamento* | | *521* | *56* | *10,7* |
| *TOTAL* | | *1563* | *87* | *5,56* |

*589. Os resultados apresentados pelo Dnit, para o **3º segmento**, são resumidos a seguir:*

| *Local* | *Camada* | *Espessuras (cm) – (ERRO DE 10%)* | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| *Faixa* | | *Média* | *Desvio Padrão* | *Mínima* | *Máxima* |
| *1* | *Concreto* | *24,1* | *0,4* | *23,2* | *26,3* |
| *2* | | *24,2* | *0,3* | *23,5* | *25,1* |
| *Acostamento* | | *24,1* | *0,4* | *23,2* | *26* |

*590. Ainda, para o **3º segmento**, chega-se aos seguintes valores quanto ao atendimento da espessura mínima de projeto:*

| *Faixa* | *Camadas* | *Total de Medidas* | *Número de Medidas inferiores a 24cm* | *% de medidas não conformes* |
|---|---|---|---|---|
| *1* | *Concreto* | *416* | *225* | *54,1* |
| *2* | | *416* | *136* | *32,7* |
| *Acostamento* | | *416* | *180* | *43,3* |
| *TOTAL* | | *1248* | *541* | *43,3* |

***Dos resultados do levantamento efetuado na camada de concreto com o acompanhamento do TCU***

*591. Anteriormente à análise de mérito da irregularidade, vale destacar os resultados obtidos por meio da extração de corpos de prova no 2º segmento, o qual foi objeto do Relatório de Monitoramento que gerou o Acórdão 282/2011-Plenário:*

| *Camada* | *Total de Placas Medidas* | *Número de Medidas inferiores a 24cm* | *% de medidas não conformes* |
|---|---|---|---|
| *Concreto* | *89* | *33* | ***37,08*** |

***Análise***

*592. Passa-se agora a avaliar os indícios de execução deficiente do serviço de pavimento de concreto portland no 2º Segmento do Contrato 15/2008.*

*593. Conforme exposto anteriormente, as extrações iniciais de corpos de prova no 2º Segmento indicaram que 37,08% da amostra apresentaram espessura inferior à mínima aceitável.*

*594. Além disso, o Dnit realizou outras extrações de corpos de prova no trecho já executado do 2º e 3º segmentos (peça 8, p. 29), cujos resultados indicam a não conformidade de 145 placas no 2º segmento e 52 placas no 3º segmento, totalizando 197 placas não conformes, em 515 extrações realizadas.*

*595. Vale destacar que essas extrações se concentraram apenas nos locais onde foram detectadas não conformidades em verificações prévias, tanto nas verificações feitas pelo Dnit durante a obra quanto nas verificações acompanhadas pelo TCU.*

*596. Com base nessas extrações realizadas pelo Dnit, a despeito do que alega o representante da Delta Construções S/A, não se pode afirmar que somente as 197 placas teriam espessuras abaixo do limite mínimo aceitável (24cm) em todo o trecho verificado. Também não se pode afirmar que o percentual de placas de concreto que apresentaram problemas seja inferior a 4%.*

*597. A afirmação de que somente 197 placas de concreto apresentam problemas de espessura não se mostra condizente com as evidências, pois não foram realizadas verificações em todas as placas de concreto do Contrato 15/2008, mas apenas em 515 placas, sendo assim, não se pode presumir que as demais placas, cerca de 6.809, não apresentam problemas.*

*598. A segunda afirmação de que apenas 4% de não conformidades nos dois segmentos do Contrato 15/2008 também não condiz com a realidade porque a amostragem realizada pelo Dnit e pela Delta Construções S/A não é probabilística, por ter se restringido às proximidades das placas reprovadas por meio das extrações feitas anteriormente com o acompanhamento do TCU. Desse modo, numa amostra não probabilística, critérios de representatividade poderão ser estabelecidos, apenas, em relação à amostra (515 placas) e não à população (7.324 placas).*

*599. Sendo assim, se comparadas as 197 não conformidades com o total de amostras extraídas, tem-se um percentual de 38% de placas com espessura inferior a 24cm, e não 4% como defende a empresa.*

*600. A planilha a seguir elucida melhor a questão:*

| *Estatística das extrações feitas pelo Dnit* | *2º Segmento* | *3º Segmento* |
|---|---|---|
| *Total de placas existentes* | *4.098* | *3.226* |
| *Total de placas com corpos de prova extraídos* | *368* | *147* |
| *Total de não conformidades* | *145* | *52* |
| *% de não conformidades em relação à amostra* | *39,40%* | *35,37%* |

*601. Estatisticamente, avalia-se como correto os resultados obtidos pelo Relatório de Monitoramento, onde se obteve um grau de não conformidades no 2º segmento de 37,08%, pois, em razão de essa amostra ser estatisticamente válida, as inferências estatísticas para todo o 2º segmento, podem ser feitas a partir dessa amostra.*

*602. Com a utilização do GPR, o Dnit procurou atender a determinação do subitem 9.3.3. do Acórdão 282/2011. Todavia, não trouxe qualquer análise ou conclusão acerca dos resultados.*

*603. Fato é que, segundo a empresa responsável pelo equipamento, o erro contido nas aferições feitas é de 10%, sendo que uma eventual aferição de 25cm poderá indicar, na verdade, um erro de 2,5 cm. Dessa forma, o levantamento com GPR não teria o condão de validar, ou não, a conformidade de uma placa de concreto (que deve ter espessura maior que 24cm).*

*604. Apesar dessa ressalva quanto ao erro embutido nas aferições com GPR, podem ser feitas análises quanto aos parâmetros estatísticos desse levantamento. Esses parâmetros são resumidos a seguir:*

| *Estatística (cm)* | *2º Segmento* | | | *3º Segmento* | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | *Faixa 1* | *Faixa 2* | *Acost.* | *Faixa 1* | *Faixa 2* | *Acost.* |
| *Média* | *25,38* | *24,32* | *24,17* | *24,06* | *24,18* | *24,11* |
| *Desvio-padrão* | *0,85* | *0,28* | *0,24* | *0,41* | *0,28* | *0,40* |
| *Mediana* | *25,10* | *24,30* | *24,20* | *24,00* | *24,10* | *24,10* |
| *Moda* | *25,00* | *24,30* | *24,20* | *24,00* | *24,10* | *24,10* |
| *Mínimo* | *22,80* | *23,70* | *23,40* | *23,20* | *23,50* | *23,20* |
| *Máximo* | *31,70* | *25,50* | *27,00* | *26,30* | *25,10* | *26,00* |

*605. Ainda, pode-se realizar uma comparação entre os parâmetros estatísticos da amostra a partir das extrações de corpos de prova acompanhadas pelo TCU e dos parâmetros com o levantamento do GPR.*

| *Estatística (cm)* | *2º Segmento* | |
|---|---|---|
| | *Extrações TCU* | *GPR* |
| *Média* | *24,71cm* | *24,62cm* |
| *Desvio-padrão* | *2,11cm* | *0,76cm* |
| *Coef. de Variação* | *8,5%* | *3,1%* |
| *Mediana* | *24,70cm* | *24,30cm* |
| *Moda* | *24,70cm* | *24,20cm* |
| *Mínimo* | *19,50cm* | *22,80cm* |
| *Máximo* | *30,70cm* | *31,70cm* |

*606. Percebe-se que a média das amostras apresentam valores próximos, diferentemente do desvio-padrão, em que o valor obtido com as extrações do TCU foi bastante superior aos dados obtidos com o GPR.*

*607. Deve-se ressaltar que a média, apesar de estar próxima a 25cm, não é um critério de aceitação dos serviços. É desejável que a espessura de todas as placas alcancem um mínimo de 24cm, de modo que a diferença entre a menor e a maior espessura seja inferior a 1cm, garantindo, assim, uma uniformidade entre as placas.*

*608. Percebe-se que o desvio-padrão do levantamento com GPR não demonstra a realidade das obras executadas na rodovia, pois o erro embutido nas aferições com GPR (10%) amenizam esse desvio-padrão. Além disso, deve-se considerar que no tratamento das informações do GPR, são aplicados filtros que podem suavizar os dados brutos, amenizando, assim, a variabilidade das aferições, implicando diretamente em uma diminuição do desvio-padrão amostral.*

*609. Tais fatos explicam o motivo pelo qual, na aferição com a extração de corpos de prova, 37,08% da amostra apresenta valores inferiores a 24cm, sendo que para a aferição com GPR, esse percentual é de apenas 5,57%, e, ainda, explicam as distorções no tamanho mínimo encontrado pelo GPR (22,80cm) em comparação às extrações dos corpos de prova acompanhados pelo TCU (19,50cm).*

*610. Apesar dessas limitações e dos erros que a estatística da amostra com GPR pode levar, há de se destacar que os resultados para o levantamento das espessuras do 3º segmento se mostraram piores que os resultados do 2º segmento.*

*611. Outra informação importante é que, segundo os dados do GPR, 76,8% das aferições possuem espessura inferior a de projeto (25cm), o que indica uma distorção bastante grande quanto ao atendimento da espessura da camada de concreto contratada. Tal percentual alcançou 59,6% com as extrações sistemáticas de corpos de prova acompanhadas pelo TCU.*

***Do superfaturamento apurado nos serviços de execução das placas de concreto***

*612. Fato é que o levantamento feito pelo Dnit, com o objetivo de atender o Acórdão 282/2011 não conseguiu atingir seu objetivo, ou seja, não se sabe quantas e quais placas de concreto apresentam espessuras inferiores ao limite mínimo admissível.*

613. *Ou seja, as 197 placas de concreto corrigidas pela empresa Delta são apenas uma parcela das placas executadas com espessura inferior ao projeto (25cm) e inferior ao admissível. Quanto ao 2º segmento, essa conclusão decorre da amostragem sistemática adotada pelo Relatório de Auditoria ter encontrado um percentual alto de não conformidades (37,08%), inferior ao percentual alegado pelo Dnit (3,5%). Além disso, esse percentual de 3,5% não se mostra estatisticamente correto, conforme já explicado anteriormente.*

614. *Desse modo, quanto ao 2º segmento, considera-se preponderante o resultado da amostragem obtida pelo TCU, já que, a partir dessa amostra, podem ser feitas inferências estatísticas com as quais devem se basear o cálculo do superfaturamento do Contrato 15/2008 quanto às placas de concreto.*

615. *Quanto ao comportamento "exemplar" citado pelo mesmo representante, apesar de não ter evidências nos autos quanto a isso, é fato que o suposto desempenho atual do pavimento não garante a manutenção do mesmo desempenho durante toda a vida útil da rodovia, já que possíveis falhas no pavimento são consequência, entre outros fatores, da ação do tráfego de veículos ao longo da vida útil do pavimento.*

616. *A despeito da argumentação trazida pelo representante da empresa Delta Construções S/A, os problemas encontrados quanto à espessura da camada de concreto não se restringiram a determinados locais, mas sim, o problema foi encontrado de forma generalizada em toda a extensão do 2º segmento.*

617. *Portanto, considerando as quantidades medidas no Contrato 15/2008 para as placas de concreto da pista de rolamento (4098 placas), e o total de não conformidades encontrado (37,08%), tem-se um total de quantidades medidas indevidamente de 1519 placas, em razão de não terem atingido a espessura mínima aceitável. Assim, o volume de serviço a estornar é calculado conforme a planilha a seguir:*

| *Número de Placas com espessura inferior a 24cm* | *1519* |
|---|---|
| *Volume da Placa (0,25mx5m x3,6m)* | *4,5 m³* |
| *Volume total não executado* | *6.835,50 m³* |
| *Volume total estornado ao longo do contrato* | *429,09 m³* |
| *Volume a estornar* | *6.406,41 m³* |

618. *Desse modo, o cálculo do superfaturamento é demonstrado na planilha a seguir:*

| ***Superfaturamento do Pavimento de Concreto Portland – 2º Segmento*** | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| *Serviços* | *Unid.* | *Preço Unitário (R$)* | *Quantidade Medida* | *Quantidade Executada* | *Superfaturamento (R$)* |
| *Pavimentação em Concreto Portland* | *m³* | *328,84* | *27.652,75* | *21.246,34* | *2.106.683,86* |
| *Transporte local c/ basculante 10m³ rodovia pavimentada* | *t x km* | *0,56* | *348.424,59* | *267.703,82* | *45.203,63* |
| *Transporte com. c/ basculante 10m³ rodovia pavimentada (brita)* | *t x km* | *0,34* | *410.575,24* | *315.455,81* | *32.340,61* |
| *Transporte com. c/ basculante 10m³ rodovia não pavimentada (brita)* | *t x km* | *0,50* | *65.817,40* | *50.569,25* | *7.624,08* |

| *Superfaturamento do Pavimento de Concreto Portland – 2º Segmento* | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| *Serviços* | *Unid.* | *Preço Unitário (R$)* | *Quantidade Medida* | *Quantidade Executada* | *Superfaturamento (R$)* |
| *Transporte com. c/ basculante 10m³ rodovia pavimentada (areia)* | *t x km* | *0,34* | *1.210.095,74* | *929.748,54* | *95.318,05* |
| | | | *Total* | | ***2.287.170,22*** |

*619. Quanto ao 3º segmento, o percentual de não conformidades, segundo os dados obtidos com o GPR, é superior ao revelado no 2º segmento, o que também indica a ocorrência de problemas de espessuras, sendo que o percentual de não conformidades alegado pelo Dnit, de 1,6%, não se mostra, inclusive, estatisticamente correto.*

*620. Desse modo, como o levantamento com o GPR não atingiu o objetivo de caracterizar as espessuras das placas de concreto no 3º Segmento do Contrato 15/2008, não há como, nesse momento processual, quantificar as medições irregulares nesse segmento.*

*621. Apesar disso, considerando as ocorrências observadas no presente processo, são significativas as possibilidades de as irregularidades terem ocorrido também no 3º Segmento, sendo assim, entende-se que a medida mais adequada dentro do contexto atual da obra, seria determinar ao Dnit que sejam retirados corpos de prova das camadas de restauração do 3º segmento da rodovia (PMQ e concreto), de forma aleatória e sistemática, de modo a obter-se uma amostragem que possibilite realizar uma inferência estatística para todo o 3º segmento, e, assim, concluir-se a respeito da ocorrência de superfaturamento e execução de serviços com má qualidade também para esse trecho.*

*622. Até que se obtenham esses resultados, faz-se necessário determinar ao Dnit que não receba definitivamente a obra.*

***Quanto à viabilidade das placas com espessuras entre 23 e 24cm***

*623. A empresa trouxe aos autos uma tese de que as placas encontradas com espessuras entre 23cm e 24cm (mínimo admissível) poderiam atender a vida útil de projeto, não havendo a necessidade, assim, de que essas placas sejam demolidas e reconstruídas.*

*624. Entretanto, entende-se que tal tese tem o simples condão de desobrigar a empresa a demolir e reconstruir parte das placas apontadas como não conformes. Independentemente dessa discussão, fato é que a empresa foi contratada para que fossem atendidas as determinações do projeto quanto à espessura das camadas (25 cm para o concreto). Além disso, o número de placas com espessura entre 23 e 24 cm não se restringe, estatisticamente, àquelas identificadas como tal pelo Dnit, bem como as placas com espessura inferior a 23cm.*

*625. Por fim, entende-se que as dificuldades trazidas pela empresa para sanear o problema devem ser absorvidas por esta, pois foi a agente causadora das irregularidades, e as ações necessárias para corrigir os problemas encontrados devem ser custeadas pela própria empresa.*

***Do cumprimento da determinação expedida nos subitens 9.3.3 a 9.3.5 do Acórdão 282/2011-Plenário***

*626. Os subitens 9.3.3 a 9.3.5 do Acórdão 282/2011 são os seguintes:*

*9.3. determinar ao Dnit, com esteio no inciso II do art. 250 do Regimento Interno, que:*

*(...)*

*9.3.3. no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, realize levantamento, em toda a extensão do 3º segmento da rodovia BR-364/MT objeto do contrato 15/2008 que já tenha sofrido intervenção, de modo a verificar se a execução das camadas de pavimento ocorreu nos termos definidos naquele contrato;*

*9.3.4. apresente a este Tribunal relatório circunstanciado da situação do pavimento mencionado no item anterior, bem como das soluções técnicas que forem necessárias, caso o pavimento apresente camadas com espessuras inferiores às de projeto;*

*9.3.5. comunique a este Tribunal o início do levantamento determinado no item 4.4.3 acima com antecedência mínima de 10 (dez) dias, de modo a possibilitar o acompanhamento dos trabalhos pelo TCU;*

*627. Quanto ao levantamento determinado no item 9.3.3, para tal, o Dnit utilizou-se do equipamento chamado GPR, informando acerca dos resultados do levantamento por meio do Ofício SR/Dnit/MT nº 748/2011, em 9/5/2011 (Apenso – peça 4, p. 47). Portanto, considera-se cumprido o item 9.3.5 do referido Acórdão.*

*628. Além do 3º segmento, que foi objeto da determinação, o levantamento com GPR também foi realizado no 2º segmento do Contrato 15/2008.*

*629. Entretanto, não há nos autos manifestação conclusiva do Dnit sobre os resultados encontrados no 3º segmento. Não há nos autos qualquer relatório circunstanciado, o qual permitiria concluir a respeito da situação do pavimento executado, haja vista que o pavimento apresentou camadas com espessuras inferiores às de projeto. Existe apenas uma manifestação da empresa supervisora das obras (Apenso – peça 5, p. 20) afirmando que não pode se pronunciar quanto às espessuras encontradas, por incorrer no erro de avaliar como reais em campo as espessuras obtidas com o GPR. Há ainda uma manifestação da empresa projetista da obra (Apenso – peça 4, p. 55-56 e peça 5, p. 1-3), fazendo um comparativo entre os resultados do GPR com os resultados de diversas extrações de corpos de prova feitas anteriormente, no entanto, tal comparação se refere ao 1º segmento da Serra de São Vicente, que é objeto de outro contrato no âmbito do Dnit.*

*630. Sendo assim, considera-se que a determinação constante no item 9.3.4 do Acórdão 282/2011-Plenário não foi cumprida pelo Dnit.*

*631. Quanto à determinação contida no item 9.3.3 do Acórdão 282/2011-Plenário, apesar de o Dnit ter realizado o levantamento determinado, não realizou quaisquer análises de modo a verificar se a execução das camadas de pavimento ocorreu nos termos definidos pelo Contrato 15/2008. Ao contrário, realizou um ínfimo estorno do serviço de pavimentação em concreto portland para o 3º segmento, no volume total de 7,74 m³, de modo que foram medidos no total 48.427,236 m³ de serviço, correspondente a 99,7% do total contratado.*

*632. Portanto, pode-se considerar que a determinação constante no item 9.3.3 do Acórdão 282/2011-Plenário também não foi cumprida pelo Dnit, pois não há qualquer avaliação nos autos que indique se a execução das camadas de pavimento ocorreu nos termos definidos no Contrato 15/2008.*

*633. Apesar disso, ponderando o fato de o Dnit ter realizado o levantamento com o GPR, conforme recomendação do TCU, e do próprio Dnit, não se entende como adequada a proposição de multa ao gestor pelo citado descumprimento.*

***III.3.3.3) Da irregularidade quanto ao início da obra ter sido autorizado sem que houvesse empresa supervisora contratada***

***Das razões de justificativas – Rui Barbosa Egual***

*634. Quanto à audiência determinada pelo TCU, em razão de a ordem de serviço da obra ter sido dada sem que houvesse empresa supervisora contratada, contribuindo para a ocorrência das diversas irregularidades tratadas no presente processo, o Sr. Rui Barbosa Egual apresentou suas razões de justificativa (Apenso – peça 4, p. 30-32) com os argumentos resumidos a seguir.*

*635. Entende o gestor que a contratação de empresa supervisora não é uma obrigação legal, mas sim uma faculdade da Administração, nos termos do art. 67 da Lei 8.666/1993. No caso em concreto, a licitação da execução da obra foi concluída anteriormente à licitação da supervisão, de modo que, em atendimento a um "Memorando Circular do Diretor de Infraestrutura Rodoviária", foi dado início às obras de execução sem a contratação da empresa supervisora das obras.*

*636. O referido Memorando Circular não foi apresentado pelo Sr. Rui, apesar disso, afirma que haveria no memorando uma determinação para que adotasse as providências necessárias para*

*designar, por meio de portaria, servidor lotado na Superintendência Regional para acompanhar a execução das obras já contratadas, cujos contratos de supervisão ainda não tivessem sido celebrados.*

*637. Por fim, afirmou que a rodovia em questão encontrava-se com pavimento bastante deteriorado, e seu ato objetivou a garantia da trafegabilidade dos veículos, que poderia ser comprometida pela iminência, na época, de mais um período chuvoso na região.*

***Análise***

*638. Quanto à responsabilidade do Sr. Rui Barbosa Egual, no que se refere à autorização de início das obras sem a contratação de empresa supervisora, devem ser destacados os seguintes fatos.*

*639. Primeiramente, o edital de licitação 218/2008, com o objetivo de contratar a empresa executora das obras de restauração da Serra de São Vicente, foi publicado no Diário Oficial da União em 25/6/2008, e a contratação da empresa Delta Construções S/A deu-se em 25/11/2008. Já o início das obras deu-se em 1/12/2008. Em 31/12/2008 foi registrada uma ordem de paralisação das obras do contrato, o qual teve seu reinício em 1/4/2009.*

*640. Já o edital de licitação (92/2009) com o objetivo de contratar a empresa supervisora das obras citadas foi publicado no D.O.U em 8/4/2009, e a contratação da empresa deu-se em 11/5/2010, quando já haviam sido feitas 14 medições provisórias do contato de construção, as quais totalizaram o pagamento de 45% do valor total.*

*641. Percebe-se, pelas informações acima, que o edital de licitação referente aos serviços de supervisão foi publicado após nove meses da publicação do edital das obras de construção. Considerando o trâmite de ambos os editais, o contrato de supervisão acabou sendo assinado cerca de dezessete meses após a assinatura do contrato de construção.*

*642. Considerando os normativos do Dnit, era de atribuição das Superintendências Regionais a realização dos procedimentos necessários para a contratação de gerenciamento, supervisão e fiscalização das obras, conforme se depreende da Portaria nº 308-Gestão de Obras e Serviços de Engenharia, alterada pela Portaria nº 769, publicada no D.O.U em 16 de maio de 2007:*

*Art. 1º – Delegar competência às Superintendências Regionais do DNIT para realizar a Gestão das Obras e Serviços de Engenharia, no âmbito da respectiva jurisdição, para:*

*(...)*

*Inciso V – firmar contratos, aditivos e apostilamentos necessários vedado os casos que envolvam alterações de quantitativos, com ou sem reflexo financeiro, previstos no art. 65, inciso I, alínea **a** e **b** da Lei nº 8.666/93.*

*(...)*

*Inciso VII – realizar os procedimentos necessários para contratação de gerenciamento, supervisão e fiscalização dos serviços.*

*643. Considerando a complexidade das obras em questão, aliado à sua importância para a região, juntamente com a carência de pessoal para a realização da fiscalização direta da obra, entende-se que era fundamental a contratação de uma empresa para subsidiar e assistir a Administração de informações pertinentes à fiscalização, nos termos do art. 67 da Lei 8.666/1993. Esse entendimento é compartilhado com o próprio Dnit, tanto que a contratação dessa empresa foi realizada, porém, bastante tempo depois do início das obras de construção.*

*644. Nesse caso, a despeito da argumentação trazida pelo Sr. Rui Barbosa Egual, de que a contratação da empresa supervisora era uma faculdade da Administração, entende-se que essa faculdade é relativa, haja vista o comando esculpido pelo art. 67 da Lei 8.666/1993: "A execução do contrato **deverá** ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição". Sendo assim, o ato de acompanhar e fiscalizar não se limita ao aspecto formal, de designar um servidor responsável pela fiscalização, mas sim, se estende ao aspecto finalístico, de garantir o fiel cumprimento do contrato.*

*645. Nesse sentido, de forma a tornar efetivo o comando da Lei 8.666/1993, além de designar servidor para fiscalizar o contrato, é de obrigação de quem faz essa designação dar condições para*

*que a fiscalização seja realizada. Assim, considerando a impossibilidade de um único servidor fiscalizar o referido contrato, sem os instrumentos necessários, considerando as demais responsabilidades que o cercavam, restava evidenciada a necessidade de contratação de uma empresa supervisora para auxiliar o representante da Administração.*

*646. Desse modo, no período em que a obra de restauração da BR-364/MT esteve sem empresa supervisora, pode-se considerar que houve um descumprimento do art. 67 da Lei 8.666/1993. Como agravante, a ausência de fiscalização deu causa à ocorrência das diversas irregularidades descritas no presente processo quanto ao Contrato 15/2008.*

*647. Essas irregularidades também deram causa ao atraso da obra, a qual sofreu prorrogações de prazo que totalizaram, até o momento, 745 dias, ou mais de dois anos, segundo informações do Sistema de Acompanhamento de Contratos do Dnit.*

*648. Já a alegação do Sr. Rui Barbosa Egual de que a rodovia necessitaria de intervenções iminentes em razão da proximidade, na época, do período chuvoso, não se sustenta, pois o início efetivo das obras de restauração deu-se justamente após o período das chuvas (abril/2009).*

*649. Por fim, o argumento de que o então Superintendente seguiu ordens superiores também não merece prosperar. Primeiro, porque não foi anexado aos autos, nem indicado qual seria o "Memorando Circular do Diretor de Infraestrutura Rodoviária" que autorizou o início das obras mesmo sem o contrato de supervisão.*

*650. Segundo, mostra-se latente a ilegalidade de tal orientação, em razão do comando esculpido no art. 67 da Lei 8.666/1993, já analisado anteriormente.*

*651. Correlacionado ao assunto, encontrou-se apenas o Memorando Circular nº 066/2010/DIR. Todavia, o referido memorando é de 25 de março de 2010, data posterior ao início das obras de construção (Contrato 15/2008), não se aplicando ao caso em concreto.*

*652. Portanto, entende-se que as razões de justificativas do Sr. Rui Barbosa Egual não merecem ser acatadas. Assim, propõe-se a aplicação de multa ao gestor, com fundamento no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992.*

***III.3.3.4) Conclusões Gerais do Achado***

*653. Quanto à determinação do item 9.3.3 do Acórdão 282/2011, embora o Dnit tenha realizado o levantamento com o GPR, não se atingiu o objetivo de verificar se a execução das camadas de pavimento (concreto e PMQ) ocorreu nos termos definidos naquele contrato.*

*654. Primeiramente, pois os resultados acerca da espessura do pavimento de concreto levantada pelo GPR possuem um erro de 10%, o que impede, em tese, verificar o percentual de placas de concreto não conforme dentro do 3º segmento. Em segundo, porque o equipamento GPR não teria conseguido diferenciar a camada de PMQ nova do pavimento antigo, impedindo assim a avaliação acerca da espessura de PMQ executada no contrato (2º e 3º segmentos) conforme determinado no referido acórdão.*

*655. Quanto à determinação do item 9.3.4 do Acórdão 282/2011, não há nos autos qualquer relatório circunstanciado sobre a situação do pavimento do 3º segmento que já tenha havido intervenção.*

*656. Sendo assim, considerou-se preponderante e estatisticamente correto o cálculo feito pelo Relatório de Monitoramento quanto à liquidação irregular de despesa nos serviços de pavimentação de concreto portland do 2º segmento do Contrato 15/2008.*

*657. Considerando a conclusão do contrato e as medições feitas, concluiu-se que a liquidação irregular dos pagamentos feitos nos serviços de PMQ foi de R$ 1.290.493,08, e, nos serviços de pavimentação em concreto portland, de R$ 2.287.170,22, totalizando R$ 3.577.663,30 (jan/2008).*

*658. Em razão de o referido contrato se mostrar concluído, o débito decorrente desse prejuízo deverá ser tratado em sede de Tomada de Contas Especial, a ser instaurada nos termos do art. 47 da Lei 8.443/1992.*

*659. Todavia, previamente, faz-se necessário quantificar os serviços medidos indevidamente no 3º Segmento do Contrato 15/2008, de modo a complementar o montante de R$ 3.577.663,30, calculado na presente instrução.*

*660. Nesse 3º segmento, considera-se que o número de placas não conformes não se limita a 52 como afirmaram o Dnit e a empresa Delta Construções S/A nos presentes autos. A quantidade de placas não conformes pode chegar ao número bastante significativo de 1.396, se considerarmos o percentual de não conformidades encontrado pelo GPR. Somado a isso, o 3º segmento possui uma extensão total de 17km, porém, o levantamento foi realizado pelo Dnit em apenas 8km, que era a extensão executada até então, desse modo, o número de placas que não atendem a espessura mínima de projeto poderá ser ainda maior se considerarmos a extensão total do 3º segmento.*

*661. Sendo assim, há fortes indícios da existência das mesmas não conformidades encontradas no 2º segmento. Considerando o fato de o Dnit não ter logrado sucesso em quantificar o número de placas de concreto com espessura inferior a 24cm, nem a conformidade das espessuras de PMQ executadas, e com o objetivo de quantificar o prejuízo ao Erário decorrentes dessas falhas, propõe-se determinar ao Dnit que realize extrações de corpos de prova do pavimento executado no 3º segmento do Contrato 15/2008, de forma a obter uma amostragem aleatória e sistemática das espessuras das camadas de restauração executadas. Com o objetivo de orientar a extração das amostras e validar os resultados encontrados, tal levantamento deverá ser acompanhado pelo TCU.*

*662. Deve-se ressaltar que o não atendimento da espessura mínima de projeto traz prejuízos à vida útil do pavimento. Segundo a empresa supervisora da obra, placas de concreto com espessura igual ou inferior a 23cm reduziriam a vida útil do pavimento para 11 anos ou menos, sendo que a vida útil projetada é de 20 anos (peça 5, p. 20 – apenso). Essas informações ressaltam a importância de o TCU estender a avaliação das espessuras do 3º segmento, conforme indicado já no Acórdão 282/2011.*

*663. Portanto, considerando os prejuízos decorrentes dessa perda de vida útil, e os decorrentes do superfaturamento da execução do contrato, faz-se necessário estimar o número de placas de concreto, executadas no 3º segmento, que não atendem a espessura mínima de projeto.*

*664. Não se questiona neste momento processual a viabilidade de serem demolidas todas as placas de concreto com espessura em desconformidade ao projeto. Considerando que a obra encontra-se concluída e o tráfego de veículos já foi liberado na pista, além do fato de a quantidade de placas desconformes ser bastante superior ao considerado pelo Dnit, a interrupção novamente da pista para a identificação e a reconstrução das placas está dentro do Poder Discricionário do Dnit.*

***Cálculo do Débito***

*665. Considerando a liquidação irregular de despesa apurada, no valor de R$ 3.577.663,30, os respectivos reajustes contratuais, e as faturas pagas à empresa Delta Construções S/A, o débito é calculado conforme a planilha abaixo (o crédito se refere às medições estornadas durante o contrato):*

| ***Data*** | ***Débito/ Crédito*** | ***Valor*** | |
|---|---|---|---|
| *7/7/2009* | *D* | *R$* | *115.501,90* |
| *15/9/2009* | *D* | *R$* | *2.794,85* |
| *15/9/2009* | *D* | *R$* | *5.589,69* |
| *15/10/2009* | *D* | *R$* | *1.529.661,12* |
| *15/10/2009* | *D* | *R$* | *439.799,22* |
| *18/11/2009* | *D* | *R$* | *935.584,47* |
| *23/12/2009* | *D* | *R$* | *242.740,23* |
| *25/2/2010* | *D* | *R$* | *24.932,19* |
| *29/4/2010* | *D* | *R$* | *23.047,47* |
| *16/11/2010* | *D* | *R$* | *12.918,10* |

| | | | |
|---|---|---|---|
| *6/1/2011* | *D* | *R$* | *3.894,24* |
| *30/6/2011* | *D* | *R$* | *1.190,80* |
| *30/6/2011* | *C* | *R$* | *-11.837,43* |
| *30/6/2011* | *C* | *R$* | *-8.594,58* |
| *30/6/2011* | *C* | *R$* | *-3.274,12* |
| *24/8/2011* | *D* | *R$* | *3.436,16* |
| *20/9/2011* | *D* | *R$* | *16.084,89* |
| *20/9/2011* | *C* | *R$* | *-9.852,47* |
| *13/12/2011* | *D* | *R$* | *769.614,37* |
| *3/4/2012* | *D* | *R$* | *43.341,86* |
| *20/4/2012* | *D* | *R$* | *1.670,85* |
| ***TOTAL*** | | ***R$*** | ***4.138.243,81*** |

*666. Esse valor atualizado em 21/6/2012, considerando os juros incidentes, totaliza o montante de R$ 5.980.595,74, conforme a planilha constante no Anexo 5 da presente instrução, e memória de cálculo deste valor (peça 53, p. 135-146).*

***III.3.3.5) Da responsabilidade dos gestores***

***Deise Silva Torres Souza***

*667. Quanto à responsabilidade da Srª Deise Silva Torres Souza, deve ser analisado se seria razoável esperar de um gestor de média diligência a identificação das irregularidades encontradas no presente processo, especificamente quanto ao superfaturamento apurado em razão das camadas de restauração apresentarem espessuras inferiores ao especificado no projeto executivo.*

*668. Conforme especificado no Volume 1 do projeto executivo (item 9.1.4.4), o serviço de Pré-misturado a quente (PMQ) é regulamentado por meio da Especificação de Serviço DNER-ES/386/99. O item 7.3.1 dessa norma especifica o seguinte:*

*7 INSPEÇÃO*

*7.3 Verificação final da qualidade*

*7.3.1 Espessura da camada*

*Deve ser medida a espessura por ocasião da extração dos corpos-de-prova na pista, ou pelo nivelamento do eixo e dos bordos, antes e depois do espalhamento e compactação da mistura.*

*669. Em relação a essa especificação, não há nos autos relatórios de verificação da espessura da camada de PMQ, seja por meio da extração de corpos de prova da pista ou por meio do nivelamento do eixo e dos bordos antes e depois do espalhamento e compactação da mistura.*

*670. A fiscal do contrato, em suas razões de justificativas, afirmou que acompanhava, dentro das possibilidades que a cercavam, a execução do serviço de PMQ, e mediante suas inspeções confirmava e evidenciava a execução de PMQ nas espessuras preconizadas pela revisão de projeto.*

*671. Entretanto, conforme demonstrado anteriormente, as espessuras das camadas de PMQ mostraram-se bastante diferentes das que foram contratadas. Tal fato ocorreu por diversas vezes na amostragem dos corpos de provas extraídos com o acompanhamento do TCU.*

*672. Sendo assim, entende-se que um gestor de média diligência deveria exigir da empresa executora elementos por meio dos quais pudessem ser avaliadas a qualidade final da espessura dos serviços executados, nos termos da norma DNER-ES/386/99.*

*673. Somado a isso, mesmo com todas as suspeitas acerca da não execução dos serviços de PMQ, foram medidos todos os quantitativos previstos para o serviço de PMQ, e mesmo após os diversos furos de sondagens feitos na rodovia, os quais mostraram a não conformidade das espessuras das camadas, não foi realizado qualquer estorno referente aos valores pagos nesse serviço. Era de se esperar de um gestor de média diligência a adoção de medidas que pudessem resguardar o Erário até a quantificação dos prejuízos advindos das falhas executivas relatadas.*

*674. Por fim, mostra-se evidenciado pelos resultados das extrações de corpos de prova, a não uniformidade da espessura da camada de concreto, causada, entre outros fatores, pelo desnivelamento da camada anterior, justamente o PMQ. E, assim, as informações e resultados dos ensaios feitos evidenciam o problema da falha da execução dos serviços de PMQ.*

*675. Desse modo, como não há nos autos quaisquer avaliações de espessuras exigidas pelo normativo do Dnit, e como não foram adotadas quaisquer providências no sentido de resguardar o Erário, entende-se que cabe a imputação de responsabilidade da Srª Deise Silva Torres Souza frente à liquidação irregular de R$ 1.290.493,08 (ref. jan/2008) e execução dos serviços com qualidade deficiente na camada de restauração com PMQ.*

*676. Passa-se agora a analisar a responsabilidade da gestora quanto ao superfaturamento da camada de concreto do 2º segmento. A especificação de serviço DNIT 068/2004 – ES regulamenta o serviço de execução da camada de concreto, ora questionado. O item 7.3 dessa norma assim dispõe:*

*7 Inspeção*

*7.3 Verificação final da qualidade*

*Após executar de cada trecho de pavimento definido para inspeção, procede-se a relocação e ao nivelamento do eixo e dos bordos, de 20m em 20m ao longo do eixo, para verificar se a largura e a espessura do pavimento estão de acordo com o projeto.*

*677. Não há nos autos qualquer elemento indicativo da execução desse nivelamento. A gestora argumenta que "esta fiscalização durante suas medições de espessuras nas placas no 2º segmento em momento algum constatou a execução de espessuras abaixo da permitida, fato que era até então comprovado pelas informações da executora".*

*678. A despeito desse argumento, os resultados das extrações de corpos de prova mostraram uma visível falta de uniformidade na espessura executada da placa de concreto. A análise estatística da amostra revelou um desvio-padrão amostral de 2,11cm, com valor mínimo de 19,50cm, máximo de 30,70cm, e amplitude de 11,20cm.*

*679. Ora, a mesma norma DNIT 068/2004 – ES exige, em seu item 7.3.1* ***b****, que a diferença entre o maior e menor valor obtido para as espessuras seja no máximo de 1cm. Valor significativamente inferior ao encontrado na amostragem.*

*680. Sendo assim, diante de todas as situações fáticas expostas, não se mostra concebível que a fiscalização da obra, mesmo considerando a precariedade de recursos, não tenha identificado os problemas no 2º segmento a tempo de solucioná-los.*

*681. Além disso, mesmo diante das constatações amostrais de que 37,08% dos corpos de prova apresentaram espessura inferior à mínima admissível, o estorno promovido pela fiscal do contrato se limitou a R$ 141.101,96, ou 1,55% do valor total medido no 2º segmento.*

*682. Considera-se, assim, que a gestora, mesmo diante de evidências a respeito de falhas na execução na camada de concreto, e da representatividade dos mesmos, não adotou medidas efetivas de resguardo ao Erário.*

*683. Portanto, da mesma forma, entende-se que cabe imputar responsabilidade à Srª Deise Silva Torres Souza quanto à execução deficiente do serviço e quanto à liquidação irregular dos pagamentos feitos na pavimentação em concreto portland do Contrato 15/2008.*

*684. Entretanto, no presente momento processual, não se propõe multa à gestora, evitando assim, a dupla incidência de penalização sobre a mesma irregularidade, já que o débito será avaliado em sede de Tomada de Contas Especial.*

***Dos responsáveis pelo débito apurado***

*685. O débito apurado, no valor de R$ 5.980.595,74 (atualizado em 21/6/2012) foi decorrente das falhas encontradas na execução dos serviços de restauração do Contrato 15/2008.*

*686. Pelas medições realizadas, verificou-se a responsabilidade da Srª Deise Silva Torres Souza, a qual, na condição de fiscal do contrato, atestou as medições de serviços executados em desacordo com o projeto executivo e com as normas do Dnit.*

*687. Além disso, mesmo diante das irregularidades constatadas, e da amostragem estatística realizada, a gestora não adotou providências no sentido de estornar os valores medidos indevidamente.*

*688. Portanto, entende-se que a gestora possui responsabilidade solidária quanto ao débito ora imputado.*

*689. Além disso, as medições irregulares foram realizadas ao longo de todo o contrato. Nesse sentido, cabe analisar o Regimento Interno do Dnit quanto à competência das Superintendências Regionais:*

***Art. 111 Às Superintendências Regionais** compete:*

*IV – acompanhar e fiscalizar os programas, projetos e obras de adequação de capacidade, ampliação, construção, manutenção, operação e restauração de rodovias;*

*(...)*

*XIII – controlar e emitir as medições de serviços;*

*(...)*

***Art. 127 São atribuições comuns dos Titulares da Procuradoria Federal Especializada, Auditoria Interna, Corregedoria, Ouvidoria, Superintendências Regionais, Administrações Hidroviárias, Coordenações Gerais, Coordenações, Divisões, Serviços, Seções, Setores e Núcleos**:*

*I – planejar, programar, controlar, organizar, orientar, coordenar e supervisionar as atividades concernentes às competências estabelecidas para a sua unidade;*

*690. Em razão dessas responsabilidades, ao titular da Superintendência Regional compete o acompanhamento e fiscalização da obra, além de controlar e emitir as medições de serviços.*

*691. Nesse sentido, considera-se que, além de medições terem sido pagas indevidamente, o Dnit, por meio da sua Superintendência Regional, não adotou medidas saneadoras de resguardo ao Erário, mesmo diante das diversas evidências de falhas na execução dos serviços. Apesar dessas evidências, os pagamentos foram realizados praticamente na totalidade do contrato, sem haver quaisquer estornos representativos no Contrato 15/2008 quanto a essas irregularidades.*

*692. Quanto ao 2º segmento, mesmo a auditoria empreendida pelo TCU tendo detectado indícios de liquidação irregular de cerca de R$ 4 milhões, o Dnit realizou apenas estornos materialmente irrelevantes, contribuindo para a permanência do débito calculado.*

*693. Esses atos de gestão dos responsáveis pela administração do referido contrato resultaram em injustificado dano ao Erário.*

*694. Resta, nesse momento, recuperar os valores pagos indevidamente em sede de Tomada de Contas Especial.*

*695. Porém, há de serem quantificados, ainda, os serviços executados fora das especificações técnicas no 3º segmento do Contrato 15/2008, onde há fortes evidências acerca das mesmas irregularidades encontradas no 2º segmento.*

*696. Por fim, apesar das determinações contidas no Acórdão 282/2011-Plenário, o Dnit não trouxe a esse processo informações conclusivas e evidências que demonstrem se a execução das camadas de pavimento ocorreu nos termos definidos no referido contrato.*

*697. Assim, considerando os atos de gestão ilegítimos praticados na execução do Contrato 15/2008, e que as medições indevidas perduraram durante todo esse contrato, cumpre também responsabilizar pelo débito os gestores titulares da Superintendência Regional do Dnit em Mato Grosso durante o período do contrato, senhores Rui Barbosa Egual, Nilton de Britto e Luiz Antônio Ehret Garcia.*

*698. Concluindo, propõe-se a citação dos servidores Deise Silva Torres Souza, Rui Barbosa Egual, Nilton de Britto e Luiz Antônio Ehret Garcia, pelas medições liquidadas irregularmente e pela omissão em adotar as providências necessárias, além da empresa Delta Construções S/A, com fundamento nos artigos 10, § 1º e 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, para que, no prazo de 15 (quinze) dias apresentem as suas alegações de defesa ou recolham aos cofres do Dnit a importância de R$ 5.980.595,74, correspondente à liquidação irregular da despesa do Contrato 15/2008, acrescidos dos*

*devidos encargos legais, calculados a partir das respectivas datas dos pagamentos efetuados, na forma da legislação em vigor.*

***CONTRATO 653/2009***

***III.3.4) Serviço de Tratamento Superficial Duplo – TSD***

*699. Este achado se refere a desconformidades nos serviços de TSD executados pela empresa executora do Contrato 653/2009, Redram Construtora de Obras Ltda.*

*700. Por meio de furos de sondagens, verificou-se que o tratamento superficial executado, em alguns pontos, era do tipo simples (TSS), e não TSD conforme indicado no projeto da obra e conforme as medições e pagamentos efetuados até então.*

*701. Em razão disso, por meio do Acórdão 1962/2010, o TCU determinou ao Dnit que realizasse um levantamento nos locais em que os serviços de recuperação da rodovia já estavam concluídos, com o objetivo de verificar a extensão do acostamento onde foi realizado o serviço de tratamento superficial simples e não duplo, como estabelece o contrato.*

*702. O cumprimento dessa determinação foi acompanhado pela Secex/MT, por meio de monitoramento, TC 025.957/2010-4, apenso ao presente processo.*

*703. O Relatório de Fiscalização resultante do monitoramento considerou que a empresa Redram refez o serviço em certos trechos do acostamento, de modo a executar, no acostamento, o serviço de TSD conforme contratado, saneando, assim, as irregularidades verificadas inicialmente.*

*704. Desse modo, considera-se como saneada a irregularidade suscitada quanto aos serviços de pavimentação do acostamento do Contrato 653/2009.*

***III.3.5) Serviço de CBUQ – Reperfilamento***

*705. Este achado trata da desconformidade da espessura média contratada para o serviço de "CBUQ-Reperfilamento" em comparação com a espessura média verificada durante a auditoria.*

*706. Por meio de furos de sondagens, verificaram-se espessuras de reperfilamento da ordem de 0,8cm, 1,0cm e 0,7cm nos corpos de prova, apesar de a espessura média contratada ser de 1,5cm.*

*707. Sendo assim, o TCU, por meio do Acórdão 1962/2010, determinou ao Dnit que realizasse um levantamento nos locais em que os serviços de recuperação da rodovia já estavam concluídos, com o objetivo de caracterizar as espessuras das camadas do pavimento da pista de rolamento e identificar a extensão do trecho onde a camada de reperfilamento possui espessura aquém do contratado.*

*708. O cumprimento dessa determinação foi acompanhado pela Secex/MT, por meio de monitoramento, TC 025.957/2010-4, apenso ao presente processo.*

*709. O Relatório de Fiscalização resultante do monitoramento considerou que a determinação foi cumprida apenas parcialmente pelo Dnit, concluindo-se que o levantamento realizado não foi conclusivo a ponto de ser possível caracterizar de maneira inequívoca as camadas do pavimento, isto é, determinar a espessura da camada de reperfilamento e da camada de CBUQ.*

*710. Além disso, o mesmo Relatório de Auditoria considerou que não foi possível distinguir as camadas de reperfilamento das camadas de CBUQ aplicado na pista.*

*711. Desse modo, por meio do Acórdão 282/2011-Plenário, o TCU determinou ao Dnit que:*

*9.3.1. no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, realize levantamento, no segmento correspondente ao contrato 653/2009, nos locais em que os serviços de recuperação da rodovia já estão concluídos, com o objetivo de: (i) caracterizar as espessuras das camadas do pavimento da pista de rolamento; (ii) identificar a extensão dos trechos onde a camada de reperfilamento possui espessura aquém do contratado ou é inexistente;*

*9.3.2. apresente a este Tribunal relatório circunstanciado a este Tribunal do levantamento determinado no item anterior, com fotografias dos corpos de prova e indicação das espessuras de cada camada;*

***Do cumprimento da Determinação contida nos subitens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 282/2011***

*712. Por meio do Ofício 739/2011, o Dnit encaminhou os resultados dos levantamentos efetuados nos dias 11 e 12 de abril de 2011 (Apenso – peças 84 a 86).*

*713. Destaca-se, anteriormente à análise dos resultados do levantamento, que o projeto básico do Contrato 653/2009 prevê a seguinte solução para a recuperação do pavimento:*

*– Espalhamento de massa asfáltica fina (reperfilamento) de modo a nivelar a pista de rolamento, com uma espessura média de 1,5cm;*

*– Execução da massa asfáltica de revestimento (CBUQ), com uma espessura de 3cm.*

*714. Com essa consideração inicial, o resultado do levantamento feito pelo Dnit indicou que, do km 816,10 ao km 819,10, foi identificada uma camada de reperfilamento com espessura média de 1,5cm, porém, segundo o Dnit, tal segmento não deveria ser considerado, haja vista que os serviços deveriam ser refeitos pelo fato de essa camada ter sido liberada ao trânsito de veículos indevidamente. Do km 819,10 ao km 875,20 não foi possível identificar segmentos contínuos que caracterizassem a camada de reperfilamento. Apesar disso, a espessura média de revestimento encontrada foi de 4,9cm, superior ao projeto (4,5cm), se considerada a soma das duas camadas (reperfilamento+CBUQ).*

*715. Com esses resultados, pode-se considerar como cumprida a determinação do TCU por meio do Acórdão 282/2011-Plenário.*

*716. Por fim, o consórcio supervisor afirmou que teria elaborado uma nota técnica onde teriam sido feitos os ajustes necessários para sanear as irregularidades apontadas pelo TCU no presente processo, de modo a formalizar a alteração do projeto.*

***Análise***

*717. A conclusão que se pode chegar com os resultados do levantamento feito pelo Dnit é que o projeto não foi seguido pela empresa executora das obras, de modo que a camada de reperfilamento não foi executada anteriormente à camada de revestimento. O que houve, foi a execução de uma única camada de revestimento, com uma espessura média de 4,9cm (e não 3,0cm), de modo a compensar a não execução da camada de reperfilamento.*

*718. No entanto, o consórcio responsável pela supervisão das obras afirma que esse fato não trouxe prejuízo técnico à obra, ao contrário, teria promovido uma melhoria em relação ao projeto original, com a justificativa de que a camada de reperfilamento, sendo muito delgada e submetida à ação do tráfego, estaria suscetível ao surgimento precoce de trincas no novo pavimento.*

*719. Entretanto, o argumento do referido consórcio, numa primeira análise, não se sustenta, pois se baseia nas consequências da ação do tráfego sobre a camada de reperfilamento. Entretanto, o tráfego de veículos não age sobre a camada de camada de reperfilamento, mas somente após a conclusão da camada de revestimento. Primeiramente, pois a camada de reperfilamento não cumpre uma função estrutural, e desse modo, a ação do tráfego sobre essa camada poderia refletir os defeitos do pavimento existente, como mesmo afirma o representante do consórcio supervisor. Segundo, que o tráfego de veículos apenas pode ser liberado sobre a via, após a devida sinalização horizontal e vertical, segundo o art. 88 do Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/1997), e, como a sinalização horizontal é executada somente após a camada final de revestimento, o tráfego de veículos somente poderia ser liberado após a execução da camada de revestimento.*

*720. Dessa forma, não se pode concluir no sentido de que a forma como foi executada a obra trouxe uma melhoria em relação ao serviço previsto em projeto. Essa conclusão somente poderia se sustentar com a realização de ensaios de deflexão do pavimento e uma análise do comportamento estrutural e funcional da pista após a execução dos serviços.*

*721. Segundo o consórcio supervisor das obras, este teria elaborado uma nota técnica com a alteração do projeto, de modo a se adequar aos serviços executados pela Redram. Entretanto, conforme exposto anteriormente, segundo o Ofício 264/2011 do Dnit (peça 45, p. 5 e 22), a empresa Redram protocolou pedido de recisão contratual em 12/11/2010, de modo que tal formalização de termo aditivo não se confirmou a tempo. Além disso, segundo consulta feita ao Sistema de Acompanhamento de Contratos do Dnit, percebeu-se também que não há qualquer termo aditivo para o contrato analisado.*

*722. Sendo assim, propõe-se determinação ao Dnit para que analise o comportamento estrutural do segmento da rodovia, de modo a detectar possíveis defeitos decorrentes da execução das obras referentes ao Contrato 653/2009 em discordância do projeto básico licitado, e, na ocorrência de problemas em função dessa desconformidade, acione a empresa executora, nos termos do art. 66 e art. 73, §2º da Lei 8.666/1993 e do art. 618 do Código Civil, sem impedimento das penalidades devidas contratualmente em razão da inexecução contratual causada pela empresa executora, conforme informado pelo Dnit (peça 45, p.5 e 22).*

***IV) Dos achados de auditoria do TC 025.957/2010-4***

***IV.1) Execução de serviços com qualidade deficiente***

*723. Este achado se refere aos problemas encontrados na execução do pavimento dos Contratos 15/2008 e 653/2009 já tratados no presente processo. Além disso, outro indício de irregularidade foi encontrado durante o monitoramento do Acórdão 1962/2010:*

***IV.1.1) Inexecução parcial do serviço de fresagem do pavimento existente***

*724. Foram levantados indícios de irregularidades referentes a não execução do serviço de fresagem do pavimento existente no Contrato 15/2008, pelo fato de não ter sido constatada a existência, nas margens da rodovia, de todo o volume de material objeto de medição (10.013,08m³).*

*725. Em razão desse indício de irregularidade, por meio do Acórdão 282/2011, o TCU determinou a realização de audiência da Srª Deise Silva Torres, fiscal do referido contrato.*

***Das razões de justificativas***

*726. Em resumo, a gestora afirma que, de acordo com o projeto executivo da obra, parte do material fresado seria utilizada no preenchimento da lateral do bordo do pavimento de concreto, e outra parte seria depositada em bota-fora localizado entre as estacas 220 e 270 do 2º segmento da rodovia.*

*727. Ainda, defende que o preenchimento da lateral do bordo do pavimento foi executado apenas parcialmente, e as quantidades executadas estão refletidas nas medições do serviço "Recomposição lateral de camada granular do pavimento com 70% de material fresado".*

*728. Seguindo, a Srª Deise afirma que parte da quantidade dos serviços de recomposição lateral foi substituída por outros de implantação de áreas de escapes ao longo do 2º segmento, alegando que estes seriam "muito mais imprescindíveis" para a obra.*

*729. Explica que, durante a execução da obra, o 2º segmento das obras de duplicação estaria com tráfego nos dois sentidos, e, assim, a pista da esquerda, a qual não conta com acostamento, requereria a implantação de acessos em pontos estratégicos desse segmento.*

*730. Por fim, anexa a sua manifestação um levantamento feito pela empresa Delta Construções S/A, o qual indica a localização e respectivos volumes do material fresado no Contrato 15/2008.*

***Análise***

*731. Na análise do projeto, percebe-se que o material fresado, é produto da remoção do revestimento existente e inservível estruturalmente, e a quantidade prevista em projeto é de 16.281,65m³.*

*732. O serviço de "Recomposição lateral de camada granular do pavimento com 70% de material fresado", por sua vez, foi incluído no projeto executivo com a finalidade de formar o apoio sobre a qual seriam executadas as sarjetas triangulares de concreto. A quantidade prevista em contrato para esse serviço é de 4.081,70m³.*

*733. Até a 15ª medição da obra, objeto de questionamento no presente processo, 10.013,08 m³ de fresagem do pavimento existente haviam sido medidos, e, até então, não havia medição do serviço de "Recomposição lateral de camada granular do pavimento com 70% de material fresado".*

*734. Os argumentos trazidos pela Srª Deise, aliado ao levantamento feito pela empresa Delta, trazem elementos que comprovariam a existência e respectiva localização de todo o material medido até então, sem impedimento de futuras fiscalizações poderem aferir o levantamento efetuado pela empresa Delta, pois, as evidências acostadas aos autos e as argumentações trazidas nas razões de*

*justificativa não permitem concluir pela manutenção dos indícios de irregularidades quanto a esses serviços em questão, no âmbito do Contrato 15/2008.*

*735. Desse modo, propõe-se acatar as razões de justificativa da Srª Deise Silva Torres Souza quanto à inexecução parcial do serviço de fresagem do pavimento existente.*

***IV.2) Liquidação irregular da despesa***

*736. Este achado remete ao superfaturamento encontrado nos serviços executados de restauração do pavimento existente, sendo que a análise desse achado já foi realizada no item III.3 desta instrução.*

***IV.3) Descumprimento de determinação exarada pelo TCU***

*737. Este achado remete ao descumprimento parcial do item 9.4.2 do Acórdão 1962/2010-P, o qual ensejou em outra proposta de determinação (item 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão 282/2011-P) a qual já foi avaliada a partir do item 705 da presente instrução.*

***V) Conclusões Finais***

***CONTRATO 377/2009***

*738. Quanto ao superfaturamento apurado nos subitens anteriores para o Contrato 377/2009, concluiu-se pela subsistência parcial das irregularidades indicadas no Relatório de Fiscalização. Dos valores envolvidos, houve o estorno de R$ 3.721.605,00 (ref. mai/2008), e uma retenção de R$ 1.588.611,26. Entretanto, há ainda um débito atualizado a ser restituído aos cofres da União, no valor total de R$ 9.374.601,99 (atualizado em 21/6/2012), o qual deverá ser recuperado em sede de Tomada de Contas Especial.*

*739. Concluiu-se também pela proposta de determinação para que o Dnit averigue a responsabilidade do consórcio supervisor do Contrato 377/2009 (Consórcio Contécnica/Engefoto/Unidec), haja vista as irregularidades encontradas nos Contratos 377/2009 e 653/2009, causadas, inclusive, pela deficiência da fiscalização realizada pelo citado consórcio.*

*740. Por fim, foi proposta determinação para que o Dnit revise a Instrução de Serviço/DG/Dnit nº 05, de 15/05/2008, de modo a estabelecer que o critério de pagamento das contratações, no âmbito do programa Crema 1ª Etapa, se restrinja aos serviços efetivamente executados pelas contratadas, devendo ser feitas as adequações de projeto necessárias, nos termos do art. 65, inciso I, da Lei 8.666/1993.*

***CONTRATO 653/2009***

*741. Quanto ao superfaturamento apurado no Contrato 653/2009, concluiu pela subsistência parcial das irregularidades apontadas no Relatório de Fiscalização. Dos valores envolvidos, persistiu um superfaturamento de R$ 1.662.895,28 (ref. maio/2008), sendo que, desse valor, R$ 944.774,07 foram retidos pelo Dnit durante o contrato.*

*742. Considerando que o referido contrato teve a execução dos serviços paralisada pela empresa, caracterizando assim inexecução contratual, além disso, que os valores calculados se limitaram aos achados de auditoria e às evidências constantes nos autos, e que há possíveis valores ainda a serem pagos e/ou estornados da empresa, propõe-se determinação para que o Dnit instaure, se já não o fez, Tomada de Contas Especial com o objetivo de recuperar ao Erário os valores pagos indevidamente à empresa Redram Construtora de Obras Ltda., considerando, para isso, os valores calculados no presente ao processo.*

***CONTRATO DE SUPERVISÃO***

*743. Em face das diversas irregularidades encontradas nos contratos 377/2009 e 653/2009, propõe-se ainda determinação ao Dnit para que apure a possível ocorrência de descumprimento contratual que enseje na aplicação de penalidades ao Consórcio Contécnica/Engefoto/Unidec, no âmbito do Contrato 240/2007, por afronta ao art. 66 da Lei 8.666/1993;*

***CONTRATO 15/2008***

*744. Quanto ao Contrato 15/2008, concluiu-se pela subsistência parcial das irregularidades apontadas no Relatório de Fiscalização do processo principal e no Relatório de Monitoramento realizado no âmbito do TC 025.957/2010-4.*

*745. Em virtude das irregularidades constatadas, foi observada a repactuação contratual e a revisão de projeto referente aos achados de superfaturamento do serviço de implantação e ancoragem de defensas metálicas, transporte de areia para o PMQ, e no sobrepreço contratual do serviço de PMQ propriamente dito.*

*746. Todavia, restou pendente o saneamento das irregularidades apuradas nos serviços de pavimentação em concreto portland e PMQ. Confirmou-se a ocorrência de liquidação irregular da despesa em razão dos serviços executados de forma deficiente para o 2º Segmento do referido contrato.*

*747. Por meio do Acórdão 282/2011-Plenário, o TCU determinou ao Dnit a análise dessas mesmas irregularidades para o 3º Segmento do mesmo contrato. Entretanto, os elementos trazidos pelo Dnit foram inconclusivos sobre a conformidade da execução das camadas de pavimento em relação aos termos definidos no Contrato 15/2008, restando prejudicada a análise de possíveis irregularidades no 3º Segmento.*

*748. Assim, o débito apurado no presente processo (R$ 5.980.595,74, atualizado em 21/6/2012) representa apenas uma parcela do possível dano ao Erário decorrente das falhas executivas das camadas de restauração do pavimento da BR-163/364/070, na Serra de São Vicente.*

*749. Além disso, concluiu-se que as medidas tomadas pelo Dnit para saneamento dos problemas se mostraram materialmente irrelevantes em comparação à amplitude dos valores apurados no TC 025.957/2010-4, cabendo a responsabilização, inclusive, dos dirigentes do Dnit no estado do Mato Grosso e da fiscal do referido contrato pelos atos praticados os quais resultaram em dano ao Erário.*

***VI) Proposta de Encaminhamento***

*750. Ante todo o exposto, encaminham-se os autos à consideração superior, propondo-se:*

*i. acatar as razões de justificativas dos seguintes gestores, com base no art. 250, §1º do Regimento Interno do TCU:*

*a. Srª Deise Silva Torres Souza, quanto à irregularidade de superfaturamento nos serviços de aquisição de CAP 50/70, aquisição de CAP 50/70 com polímero, transporte de CAP 50/70, transporte de CM-30, pertencentes ao Contrato 377/2009, bem como de superfaturamento no serviço de fresagem contínua pertencente ao Contrato 15/2008;*

*b. Sr. Rui Barbosa Egual, quanto ao serviço de sinalização provisória de faixa pertencente ao Contrato 653/2009;*

*c. Sr^es^ Laércio Coelho Pina, Luiz Antônio Ehret Garcia, e Orlando Fanaia Machado, quanto à irregularidade de superfaturamento dos serviços de transporte de CAP 50/70, e transporte de CM-30, pertencentes aos Contratos 377/2009 e 653/2009;*

*d. Sr. André Luiz Costa Ferreira, quanto à irregularidade de superfaturamento nos serviços de aquisição de CAP 50/70, transporte de CAP 50/70, transporte de CM-30, e sinalização provisória de faixa, pertencentes ao Contrato 653/2009;*

*ii. Afastar a responsabilidade do Sr. Rui Barbosa Egual quanto à irregularidade de superfaturamento nos serviços de aquisição de CAP 50/70, aquisição de CAP 50/70 com polímero, aquisição de emulsão asfáltica RR-1C, transportes de materiais betuminosos, CBUQ com polímero, e CBUQ-reperfilamento, pertencentes ao Contrato 377/2009, bem como de superfaturamento nos serviços de aquisição de CAP 50/70, aquisição de emulsão asfáltica RR-1C, transporte de materiais betuminosos, e CBUQ, pertencentes ao Contrato 653/2009, além de superfaturamento nos serviços de implantação e ancoragem de defensas metálicas, e transporte de areia para PMQ, pertencentes ao Contrato 15/2008;*

*iii. considerar esclarecida as irregularidades, para o caso em concreto, de superfaturamento no serviço de transporte de materiais betuminosos, no que se refere aos insumos CAP 50/70 e CM-30, pertencentes aos Contratos 377/2009 e 653/2009, bem como de inexecução parcial do serviço de fresagem do pavimento existente, pertencente ao Contrato 15/2008;*

*iv. rejeitar as razões de justificativas da Srª Deise Silva Torres Souza quanto à irregularidade de superfaturamento dos serviços integrantes da recuperação do acostamento, e dos serviços de*

*aquisição de emulsão asfáltica RR-1C, transporte de CAP 50/70 com polímero, transporte de emulsão asfáltica RR-1C, transporte de emulsão asfáltica RR-2C, CBUQ com polímero, e CBUQ-reperfilamento, pertencentes ao Contrato 377/2009; bem como das irregularidades de superfaturamento dos serviços de implantação e ancoragem de defensas metálicas, e transporte de areia para PMQ, e de liquidação irregular de despesa decorrente da execução dos serviços pavimentação em concreto portland e pré-misturado a quente com qualidade deficiente, pertencentes ao Contrato 15/2008;*

*v. aplicar multa à Sr[a] Deise Silva Torres Souza, fiscal dos contratos 377/2009 e 15/2008, com base no art. 58, inciso II , da Lei 8.443/1992, por afronta aos art. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, e art. 67, §1º, da Lei 8.666/1993 em virtude da liquidação irregular das despesas pagas nos serviços integrantes da recuperação do acostamento, e dos serviços de aquisição de emulsão asfáltica RR-1C do Contrato 377/2009 e em virtude do superfaturamento dos serviços de implantação e ancoragem de defensas metálicas, e transporte de areia para PMQ;*

*vi. rejeitar as razões de justificativas do Sr. Rui Barbosa Egual quanto às irregularidades de superfaturamento nos serviços integrantes da recuperação do acostamento do Contrato 377/2009, bem como de início das obras do Contrato 15/2008 sem que houvesse supervisora contratada;*

*vii. aplicar multa ao Sr. Rui Barbosa Egual, então Superintendente Regional do Dnit em Mato Grosso, com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, por afronta aos art. 62 e 63 da Lei 4.320/1964, e art. 67 da Lei 8.666/1993;*

*viii. rejeitar as razões de justificativas dos Sr[es] Laércio Coelho Pina e Orlando Fanaia Machado quanto às irregularidades de superfaturamento dos serviços de transporte de CAP 50/70 com polímero, transporte de emulsão asfáltica RR-1C, transporte de emulsão asfáltica RR-2C, pertencentes ao Contrato 377/2009, bem como de superfaturamento dos serviços de transporte de emulsão RR-1C e RR-2C, pertencentes ao Contrato 653/2009, além de superfaturamento decorrente de preço excessivo do serviço de pré-misturado a quente, pertencente ao Contrato 15/2008;*

*ix. aplicar multa aos Sr[es] Laércio Coelho Pina e Orlando Fanaia Machado, com base no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, por afronta aos artigos 6º, inciso IX e X, da Lei 8.666/1993, em razão do superfaturamento decorrente de preço excessivo do serviço de pré-misturado a quente, pertencente ao Contrato 15/2008;*

*x. rejeitar as razões de justificativas do Sr. Luiz Antônio Ehret Garcia quanto às irregularidades de superfaturamento dos serviços de transporte de CAP 50/70 com polímero, transporte de emulsão asfáltica RR-1C, transporte de emulsão asfáltica RR-2C, pertencentes ao Contrato 377/2009, bem como de superfaturamento dos serviços de transporte de emulsão RR-1C e RR-2C, pertencentes ao Contrato 653/2009;*

*xi. rejeitar as razões de justificativas do Sr. André Luiz Costa Ferreira quanto às irregularidades de superfaturamento dos serviços de aquisição de emulsão asfáltica RR-1C, transporte de emulsão asfáltica RR-1C e RR-2C, e CBUQ, pertencentes ao Contrato 653/2009;*

*xii. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com base no art. 45 da Lei 8.443/1992, que:*

*a. avalie a ocorrência de possível descumprimento contratual que enseje na aplicação de penalidades ao Consórcio Contécnica/Engefoto/Unidec, no âmbito do Contrato 240/2007, em razão das diversas irregularidades confirmadas nos Contratos 377/2009 e 653/2009, por afronta ao art. 66 da Lei 8.666/1993;*

*b. revise a Instrução de Serviço/DG/Dnit nº 05, de 15/05/2008, de modo a estabelecer que o critério de pagamento das contratações, no âmbito do programa Crema 1ª Etapa se restrinja aos serviços efetivamente executados pelas contratadas, possibilitando as adequações de projeto necessárias, nos termos do art. 65, inciso I, da Lei 8.666/1993, estendendo tal determinação, inclusive, para o programa Crema 2ª Etapa;*

*c. adote as medidas administrativas necessárias de consolidação do estorno do montante de R$ 1.588.611,26 (ref. mai/2008), referente à inadequação dos preços unitários dos serviços de CBUQ com polímero, e CBUQ-reperfilamento no âmbito do Contrato 377/2009;*

*d. instaure, se já não o fez, Tomada de Contas Especial no âmbito do Contrato 653/2009, com o objetivo de quantificar o dano e identificar os responsáveis pelas irregularidades observadas no presente processo, levando em conta o superfaturamento, a preços iniciais, apurado em relação aos serviços de aquisição de CAP 50/70 (R$ 356.513,75), aquisição de RR-1C (R$ 8.785,46), transporte de emulsão RR-2C (R$ 239.466,55), e CBUQ (R$ 1.058.129,52), valores referentes à maio de 2008, sem prejuízo da aplicação de penalidades decorrentes da possível inexecução contratual por parte da empresa Redram Construtora de Obras Ltda.;*

*e. adote as medidas administrativas necessárias de consolidação do estorno do montante de R$ 944.774,07, referente superfaturamento/sobrepreço do serviço de CBUQ, no âmbito do Contrato 653/2009;*

*f. avalie o comportamento estrutural do segmento da rodovia BR-364/MT correspondente ao Contrato 653/2009, de modo a detectar possíveis defeitos decorrentes de falhas na execução dos serviços, e caso identifique problemas em função dessa desconformidade, acione a empresa executora, nos termos do art. 66 e art. 73, §2º da Lei 8.666/1993 e art. 618 do Código Civil;*

*g. adote as medidas administrativas necessárias para recuperar aos cofres do Dnit a quantia de R$ 169.361,10 (ref. jan/2008), referente ao superfaturamento apurado no serviço de pré-misturado a quente do Contrato 15/2008, decorrente do sobrepreço neste serviço em relação ao valor de referência do Sicro, de R$ 53,49/t, utilizando-se, se preciso for, da garantia estipulada no art. 56 da Lei 8.666/1993;*

*h. encaminhe ao TCU, no prazo de 60 dias, as providências administrativas tomadas em relação às determinações contidas nos subitens anteriores;*

*xiii. determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, com base no art. 45 da Lei 8.443/1992, que:*

*a. realize, extrações de corpos de prova no 3º segmento do Contrato 15/2008, de forma a obter uma amostragem probabilística que permita a realização de inferência estatística sobre a conformidade das espessuras executadas nas camadas de PMQ e concreto para esse segmento;*

*b. encaminhe os resultados dessas extrações no prazo de 90 dias;*

*c. comunique a este Tribunal o início do levantamento determinado no subitem anterior, com antecedência mínima de 20 dias, de modo a possibilitar o acompanhamento dos trabalhos pelo TCU;*

*d. abstenha-se de efetuar o recebimento definitivo da obra, previsto no art. 73 da Lei 8.666/1993, enquanto não forem concluídas as devidas avaliações acerca dos serviços de restauração executados no 3º segmento do Contrato 15/2008 por parte deste Tribunal;*

*xiv. dar ciência ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que a liberação das rodovias ao tráfego de veículos, após a conclusão das obras de construção, restauração ou conservação, sem a implantação da devida sinalização horizontal e vertical, mesmo que provisória, afronta o disposto no art. 88 da Lei 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro);*

*xv. determinar à 2ª Secretaria de Fiscalização de Obras que:*

*a. instaure, com fundamento no art. 47 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, Tomada de Contas Especial com o objetivo de quantificar o dano e identificar os responsáveis acerca dos débitos apurados no presente processo, em relação ao Contrato 15/2008, pactuado entre o Dnit e a empresa Delta Construções S/A, e ao Contrato 377/2009, pactuado entre o Dnit e a empresa Cavalca Construções e Mineração Ltda.;*

*b. promova, no âmbito do processo de Tomada de Contas Especial a ser instaurado em função do débito apurado no Contrato 377/2009, a citação dos responsáveis abaixo identificados, com base no art. 12, incisos I e II, e art. 16, §2º, alínea **b**, da Lei 8.443/1992 e art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa ou recolham*

*solidariamente aos cofres do Dnit a quantia de **R$ 9.374.601,99,** valor já atualizado e acrescidos de juros de mora desde as datas dos pagamentos realizados até a data de 21/6/2012:*

*1) **Deise Silva Torres Souza** – CPF: 631.395.701-63. Fiscal do Contrato 377/2009.*

***Ato impugnado**: atestou a medição dos serviços de transporte de CAP 50/70 com polímero, e transporte de emulsão asfáltica RR-2C, por meio de distâncias de transporte superestimadas. Tal fato resultou no débito de **R$ 4.028.976,52** (quatro milhões, vinte e oito mil, novecentos e setenta e seis reais e cinquenta e dois centavos), valor já atualizado e acrescido de juros de mora até a data de 21/6/2012. O débito é proveniente do superfaturamento decorrente dos valores pagos à contratada.*

***Dispositivos violados:** art. 62 e art. 63 da Lei 4.320/1964, e art. 67, §1º, da Lei 8.666/1993.*

*2) **Laércio Coelho Pina**, CPF: 545.363.911-34, **Luiz Antônio Ehret Garcia**, CPF: 820.696.201-82 e **Orlando Fanaia Machado**, CPF: 789.624.046-72. Gestores responsáveis pela aprovação do projeto básico do Contrato 377/2009.*

***Ato impugnado**: aprovaram o projeto básico contendo preços unitários superestimados para os serviços de transporte de CAP 50/70 com polímero e transporte de emulsão asfáltica RR-2C, possibilitando a ocorrência de superfaturamento. Tal fato resultou no débito de **R$ 4.028.976,52** (quatro milhões, vinte e oito mil, novecentos e setenta e seis reais e cinquenta e dois centavos), valor já atualizado e acrescido de juros de mora até a data de 21/6/2012. O débito é proveniente do superfaturamento decorrente dos valores pagos à empresa executora.*

***Dispositivos violados:** art. 6, inciso IX, da Lei 8.666/1993.*

*3) **Consórcio STE/Dynatest**, na pessoa de seus representantes legais, formado pelas empresas **STE Serviços Técnicos de Engenharia S.A** (líder), CNPJ: 88.849.773/0001-98, e **Dynatest Engenharia Ltda.** (membro), CNPJ: 32.116.154/0001-30. Responsável pela elaboração do projeto básico do Contrato 377/2009.*

***Ato impugnado:** elaborou o projeto básico das obras do programa Crema 1ª Etapa, na Rodovia BR-364/MT, km 201,00 a km 343,00, contendo preços unitários superestimados para os serviços de transporte de CAP 50/70 com polímero e transporte de emulsão asfáltica RR-2C. Tal fato resultou no débito de **R$ 4.028.976,52** (quatro milhões, vinte e oito mil, novecentos e setenta e seis reais e cinquenta e dois centavos), valor já atualizado e acrescido de juros de mora até a data de 21/6/2012. O débito é proveniente do superfaturamento decorrente dos valores pagos à empresa executora.*

***Dispositivos violados:** art. 6, inciso IX, da Lei 8.666/1993.*

*4) **Consórcio Contécnica/Engefoto/Unidec**, na pessoa de seus representantes legais, formado pelas empresas **Contécnica Consultoria Técnica Ltda.** (líder), CNPJ: 24.699.100/0001-16, **Engefoto Engenharia e Aerolevantamentos S/A** (membro), CNPJ: 76.436.849/0001-74, e **Unidec Engenharia Consultiva Ltda.** (membro), CNPJ: 81.480.956/0001-30. Empresa supervisora das obras relativas ao Contrato 377/2009.*

***Ato impugnado**: atestou as medições, na qualidade de empresa supervisora das obras, dos serviços de transporte de CAP 50/70 com polímero, e transporte de emulsão asfáltica RR-2C, por meio de distâncias de transporte superestimadas. Tal fato resultou no débito de **R$ 4.028.976,52** (quatro milhões, vinte e oito mil, novecentos e setenta e seis reais e cinquenta e dois centavos), valor já atualizado e acrescido de juros de mora até a data de 21/6/2012. O débito é proveniente do superfaturamento decorrente dos valores pagos à empresa executora.*

***Dispositivos violados:** art. 62, art. 63 da Lei 4.320/1964, e art. 67 da Lei 8.666/1993.*

*5) **Luiz Antônio Pagot**, CPF: 435.102.567-00, **Hideraldo Luiz Caron**, CPF: 323.497.930-87, **Alex Peres Mendes Ferreira**, CPF: 406.658.527-20. Responsáveis pela elaboração e execução do Programa Crema 1ª Etapa no Dnit.*

***Ato impugnado**: aprovaram diretrizes do programa Crema 1ª Etapa que possibilitaram, no âmbito dos Contratos 377/2009, pagamentos por serviços não executados. Tal fato resultou no débito, neste processo, de **R$ 5.345.625,47** (cinco milhões trezentos e quarenta e cinco mil, seiscentos e vinte e cinco reais e quarenta e sete centavos), valor já atualizado e acrescido de juros de mora até a data de 21/6/2012.*

*__Dispositivos violados:__ art. 62, art. 63 da Lei 4.320/1964; art. 6º, inciso IX, art. 12, inciso III, art. 65, inciso I, e art. 67 da Lei 8.666/1993.*

*6) __Cavalca Construções e Mineração Ltda.__, CNPJ nº 79.201.539/0001-69, na pessoa de seus representantes legais. Empresa executora do Contrato 377/2009.*

*__Atos impugnados:__ recebimento de pagamentos superfaturados, decorrentes de quantitativo inadequado, especificamente quanto às distâncias de transporte praticadas no serviço de transporte de CAP 50/70 com polímero, e transporte de emulsão asfáltica RR-2C. Somado ao pagamento superfaturado decorrente de quantitativo inadequado, especificamente quanto às quantidades pagas pelos serviços de aquisição de CAP 50/70 e CAP 50/70 com polímero. Tais fatos resultaram, respectivamente, no débito de __R$ 4.028.976,52__ (quatro milhões, vinte e oito mil, novecentos e setenta e seis reais e cinquenta e dois centavos) e de __R$ 5.345.625,47__ (cinco milhões trezentos e quarenta e cinco mil, seiscentos e vinte e cinco reais e quarenta e sete centavos), valores já atualizados e acrescidos de juros de mora até a data de 21/6/2012.*

*__Dispositivos violados:__ art. 62, art. 63 da Lei 4.320/1964.*

*c. promova, no âmbito do processo de Tomada de Contas Especial a ser instaurado em função do débito apurado no Contrato 15/2008, a citação dos responsáveis abaixo identificados, com base no art. 12, inciso II, e art. 16, §2º, alínea __b__, da Lei 8.443/1992 e art. 202, inciso II, do Regimento Interno do TCU, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresentem alegações de defesa ou recolham solidariamente aos cofres do Dnit a quantia de __R$ 5.980.595,74,__ valor já atualizado e acrescido de juros de mora até a data de 21/6/2012:*

*1) __Deise Silva Torres Souza__, CPF: 631.395.701-63. Fiscal do Contrato 15/2008.*

*__Ato impugnado__: atestou a medição de quantitativos superestimados dos serviços de pré-misturado a quente, bem como atestou a medição de serviços de pavimentação em concreto portland, mesmo contrariando os critérios de aceitação de serviços do Dnit, ou seja, com espessura da camada inferior a 24cm. Tal fato resultou no débito de __R$ 5.980.595,74__ (cinco milhões, novecentos e oitenta mil, quinhentos e noventa e cinco reais e setenta e quatro centavos), valor já atualizado e acrescido de juros de mora até a data de 21/6/2012. O débito é proveniente dos pagamentos feitos indevidamente nos serviços citados, bem como daqueles correlacionados, ao longo do 2º Segmento do referido contrato.*

*__Dispositivos violados:__ art. 62 e art. 63 da Lei 4.320/1964, e art. 67, §1º, da Lei 8.666/1993.*

*2) __Rui Barbosa Egual__, CPF: 361.213.701-63. Superintendente Regional do Dnit em Mato Grosso, no período de 17/11/2006 e 9/6/2010.*

*__Ato impugnado:__ permitiu a execução de serviços com qualidade deficiente, atestou medições indevidas, especificamente quanto aos serviços de pré-misturado a quente e pavimentação em concreto portland, e não tomou medidas administrativas necessárias e suficientes para prevenir o dano ao Erário apurado. Tal fato resultou no débito de __R$ 5.980.595,74__ (cinco milhões, novecentos e oitenta mil, quinhentos e noventa e cinco reais e setenta e quatro centavos), valor já atualizado e acrescido de juros de mora até a data de 21/6/2012. O débito é proveniente dos pagamentos feitos indevidamente nos serviços citados bem como daqueles correlacionados, ao longo do 2º Segmento do referido contrato.*

*__Dispositivos violados:__ art. 62 e art. 63 da Lei 4.320/1964, e art. 67, §1º, da Lei 8.666/1993.*

*3) __Nilton de Britto__, CPF: 140.470.121-49. Superintendente Regional do Dnit em Mato Grosso, no período de 9/6/2010 a 18/8/2011.*

*__Ato impugnado:__ permitiu a execução de serviços com qualidade deficiente, atestou medições indevidas, especificamente quanto aos serviços de pré-misturado a quente e pavimentação em concreto portland, além disso, não tomou medidas administrativas necessárias e suficientes para prevenir o dano ao Erário apurado, mesmo diante das diversas evidências acerca da amplitude e materialidade das irregularidades constatadas nos serviços citados. Tal fato resultou no débito de __R$ 5.980.595,74__ (cinco milhões, novecentos e oitenta mil, quinhentos e noventa e cinco reais e setenta e quatro centavos), valor já atualizado e acrescido de juros de mora até a data de 21/6/2012. O débito é*

*proveniente dos pagamentos feitos indevidamente nos serviços citados bem como daqueles correlacionados, ao longo do 2º Segmento do referido contrato.*

***Dispositivos violados:*** *art. 62 e art. 63 da Lei 4.320/1964, e art. 67, §1º, da Lei 8.666/1993.*

*4)* ***Luiz Antônio Ehret Garcia****, CPF 820.696.201-82. Superintendente Regional do Dnit em Mato Grosso, desde 3/10/2012.*

***Ato impugnado:*** *atestou medições indevidas, especificamente quanto aos serviços de pré-misturado a quente e pavimentação em concreto portland, além disso, não tomou medidas administrativas necessárias e suficientes para prevenir o dano ao Erário apurado, mesmo diante das diversas evidências acerca da amplitude e materialidade das irregularidades constatadas nos serviços citados. Tal fato resultou no débito de* ***R$ 5.980.595,74*** *(cinco milhões, novecentos e oitenta mil, quinhentos e noventa e cinco reais e setenta e quatro centavos), valor já atualizado e acrescido de juros de mora até a data de 21/6/2012. O débito é proveniente dos pagamentos feitos indevidamente nos serviços citados bem como daqueles correlacionados, ao longo do 2º Segmento do referido contrato.*

***Dispositivos violados:*** *art. 62 e art. 63 da Lei 4.320/1964, e art. 67, §1º, da Lei 8.666/1993.*

*d. anteriormente à expedição das citações supracitadas no item* ***c****, promova inspeção no processo de Tomadas de Contas Especial que vier a ser constituído para o Contrato 15/2008, com o objetivo de averiguar as condições de execução das camadas de restauração do 3º Segmento do Contrato 15/2008, e assim, verificar a ocorrência de possíveis débitos não contabilizados no presente processo;*

*xvi. encerrar o presente processo e arquivar os autos, com fundamento no art. 169, inciso II do Regimento Interno do TCU.”*

2. Terminada a fase de instrução, com os autos já presentes em meu gabinete, a Srª Deise Silva Torres Souza e o Sr. Alex Peres Mendes Ferreira apresentaram documentos intitulados de ‘memoriais’ e de ‘elementos adicionais de defesa’, respectivamente (peças 65 e 66).

É o Relatório.

**VOTO**

O presente processo trata de Relatório de Auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2010, em obras de manutenção de trechos rodoviários da BR-364 no Estado do Mato Grosso. Foram objeto de exame os seguintes contratos:

a) 15/2008: segmentos 2 e 3, com extensão total de 27,5km, celebrado com a empresa Delta Construções S/A. Foi assinado por um valor original de R$ 39.642.829,77, em 25/11/2008, tendo recebido termo aditivo, em 11/9/2009, no valor de R$ 5.827.850,84, em razão da inclusão de novos serviços;

b) 377/2009, para restauração de 142km de rodovia, celebrado em 20/8/2009 com a empresa Cavalca Construções e Mineração Ltda., no valor de R$ 58.476.426,98;

c) 653/2009, para restauração de trecho de 80km, firmado em 5/10/2009 com a empresa Redram Construtora de Obras Ltda., no valor de R$ 22.804.088,82.

2. Durante a fiscalização, foram encontrados indícios de superfaturamento e da execução de serviços com qualidade deficiente. Em razão disso, por meio do Acórdão 1.962/2010-Plenário, o Tribunal determinou a realização das seguintes medidas:

a) retenção cautelar de valores referentes aos Contratos 377/2009 e 653/2009;

b) oitiva do Dnit e das empresas contratadas em função dos indícios de superfaturamento nos três contratos;

c) audiência dos fiscais dos contratos, dos responsáveis pela aprovação dos orçamentos-base dos contratos e do então Superintendente Regional do Dnit em Mato Grosso, em razão das irregularidades detectadas;

d) determinação para que o Dnit realizasse levantamento no segundo segmento do Contrato 15/2008 e em todo o trecho concluído do Contrato 653/2009, a fim de verificar diversos itens relacionados à qualidade dos serviços que haviam sido entregues.

3. No tocante à cautelar, ante a caracterização de perigo na demora reverso, esta foi tornada sem efeito em 23/12/2010, mediante despacho deste Relator, posteriormente referendado pelo Tribunal em 19/1/2011 (peça 5, fls. 4/6).

4. Quanto às determinações mencionadas no item 2-d acima, seu cumprimento foi avaliado por meio de monitoramento levado a efeito pela Secex/MT. A partir dos levantamentos feitos pelo Dnit em cumprimento à deliberação do Tribunal, foram constatados outros indícios de superfaturamento no Contrato 15/2008 e reforçada a convicção de que as obras em questão não teriam sido executadas com a qualidade prevista. Assim, por meio do Acórdão 282/2011-Plenário, o Tribunal adotou as seguintes providências:

a) audiência da fiscal do Contrato 15/2008 e do Superintendente Regional do Dnit em Mato Grosso, quanto aos indícios de superfaturamento no referido contrato;

b) oitiva do Dnit para que a entidade se manifestasse a respeito dos indícios de superfaturamento no contrato 15/2008;

c) determinação ao Dnit para que realizasse outros levantamentos em trechos referentes aos Contratos 15/2008 a 653/2009, para verificar outros aspectos referentes à qualidade dos serviços executados;

d) determinação ao Dnit que apresentasse soluções técnicas para a correção dos problemas detectados, particularmente aqueles referentes ao segundo segmento do Contrato 15/2008.

5. Nesta etapa processual, estão sendo examinadas as audiências e oitivas promovidas por meio dos Acórdãos 1.962/2010-Plenário e 282/2011-Plenário, em conjunto com as informações trazidas nos levantamentos realizados pelo Dnit em cumprimento às determinações exaradas pelo Tribunal.

6. Passo a tratar, a partir de agora, cada um dos fatos que geraram o superfaturamento detectado inicialmente, cotejando a irregularidade apontada, as justificativas apresentadas nas oitivas e

audiências realizadas e a análise feita pela unidade técnica em relação a cada uma delas. Primeiramente, tratarei das irregularidades em si, para depois abordar a questão da eventual responsabilização e das medidas pertinentes a serem adotadas neste momento.

**Contrato 15/2008 – implantação e ancoragem de defensas metálicas. Foram instaladas defensas simples e não duplas, ao passo que foram pagos valores correspondentes a defensas duplas, conforme previsto no orçamento.**

7. Os responsáveis e a empresa contratante admitiram a ocorrência da irregularidade, que já foi corrigida, conforme consulta feita pela unidade técnica ao Sistema de Acompanhamento de Contratos do Dnit, eliminando o superfaturamento.

**Contrato 15/2008 – serviço de transporte de areia para pré-misturado a quente (PMQ) com polímero. Não estava sendo utilizada areia como agregado para o PMQ com polímero, mas pó de peDrª Este último insumo possui distância média de transporte de 16km, ao contrário da areia, cuja distância média é de 60,3km. Estavam sendo pagos valores embutindo indevidamente o custo de transporte da areia e não o de pó de peDrª**

8. Os responsáveis reconheceram a irregularidade, já tendo sido feito o ajuste pertinente, conforme assinalado pela SecobRodov, descaracterizando o superfaturamento.

**Contrato 15/2008 – serviço de PMQ. Constatou-se que o valor referente a este item estava acima do de mercado.**

9. Os responsáveis e a própria empresa projetista reconheceram algumas inconsistências na composição do custo unitário de referência, admitindo que o custo do item deveria ter sido inferior ao que foi adotado no contrato. Fez-se uma repactuação de preços reduzindo o preço unitário contratado de 64,91R$/t para 56,32 R$/t. A unidade técnica fez os cálculos pertinentes, de forma consistente, chegando a um preço de referência de R$ 53,49 (itens 462/478 da instrução). Subsiste, portanto, um débito no valor de R$ 169.361,10 (maio/2008).

**Contrato 15/2008 – execução com qualidade deficiente de serviços de PMQ e de placas de concreto de cimento Portland. A partir da extração de corpos de prova em trecho concluído, constatou-se que foram pagos e medidos serviços de PMQ e de placas de concreto com qualidade deficiente, uma vez que as espessuras médias executadas (e que serviram de base para as medições e pagamentos) estavam inferiores às previstas em contrato;**

10. Constatados esses problemas na auditoria, a partir da extração de um corpo de prova, o Tribunal determinou ao Dnit, por meio do item 9.4.1 do Acórdão 1.962/2010-Plenário, que realizasse levantamento em toda a extensão do segmento do contrato 15/2008, *“a fim de comprovar se as características e as respectivas espessuras das camadas que compõe o pavimento concluído correspondem ao que foi contratado”*. O cumprimento dessa determinação foi monitorado pela Secex/MT no âmbito do TC 025.957/2010-4.

11. No monitoramento, foram extraídos 89 corpos de prova na pista de rolamento, de forma sistemática (a cada 230m a partir de um local inicial obtido aleatoriamente) e uma amostra não sistemática de 7 corpos de prova no acostamento. Em relação à pista de rolamento, constatou-se que 94% dos corpos extraídos tinham camada de PMQ inferior a 10cm, conforme previsto em projeto, e 37% tinham camada de concreto com espessura inferior a 24cm (o projeto previa 25 cm e norma do Dnit estabelecia como mínimo admitido 24cm). Já no que se refere ao acostamento, nenhum dos 7 corpos de prova tinha espessura da camada de concreto inferior a 24cm e 6 tinham espessura da camada de PMQ inferior a 13cm, valor previsto em projeto.

12. Diante desse resultado, o Tribunal, no Acórdão 282/2011-Plenário, entendeu caracterizada a irregularidade em todo o trecho, gerando superfaturamento nos montantes de R$ 1.644.152,79 (PMQ) e R$ 2.458.875,65 (placas de concreto). Tal fato gerou a audiência da fiscal do contrato e do então Superintendente do Dnit em Mato Grosso, além da oitiva do Dnit e da empresa contratada.

13. Analisadas as respostas às audiências e às oitivas, a SecobRodov manteve fundamentalmente o entendimento a respeito da existência do superfaturamento, entendimento que endosso, tendo feito

novo cálculo que alterou os valores do débito para R$ 1.290.493,08 (PMQ) e 2.287.170,22 (pavimento de concreto portland) (jan/2008).

**Contrato 15/2008 – emissão de ordem de serviço para início da execução das obras sem que houvesse empresa supervisora contratada, o que contribuiu para o atesto de medições e para a realização de pagamentos em quantitativos acima dos efetivamente executados e com qualidade deficiente.**

14. O Acórdão 282/2011-Plenário determinou a realização da audiência do Sr. Rui Barbosa Egual, então Superintendente Regional do Dnit em Mato Grosso, quanto a esse fato, uma vez que a contratação da empresa supervisora ocorreu mais de um ano após o início das obras, quando já tinham sido realizadas 14 medições, correspondentes a 45% do valor total do empreendimento.

15. O responsável alega, fundamentalmente, que a contratação de empresa supervisora não constitui obrigação legal, mas uma faculdade da administração e que teria atendido um memorando do Diretor de Infraestrutura Rodoviária para dar início às obras sem a existência de empresa supervisora.

16. Entendo que assiste razão à unidade técnica quando propõe o não acolhimento das justificativas. Em primeiro lugar, não foi encaminhado o memorando citado em sua defesa. Quanto à questão da obrigatoriedade da contratação de empresa supervisora, o art. 67 da Lei 8.666/93 assim dispõe:

*“A execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado, permitida a contratação de terceiros para assisti-lo e subsidiá-lo de informações pertinentes a essa atribuição.”*

17. Uma leitura apressada e literal do dispositivo acima poderia até conduzir ao entendimento de que não seria exigível do responsável a contratação de empresa supervisora, uma vez que a legislação permite a contratação de terceiros, mas não exige que a administração o faça como regra em todas as situações. É preciso, entretanto, verificar a finalidade do dispositivo legal. O art. 67 da Lei de Licitações tem por objetivo fazer com que a administração acompanhe adequadamente a correta execução de seus contratos. Caberá ao administrador, considerando sua realidade concreta, avaliar se este acompanhamento pode ser adequadamente realizado de forma direta por seus servidores ou se é necessária a contratação de terceiros para assistir o fiscal do contrato.

18. No caso presente, os elementos constantes nos autos demonstram que o acompanhamento apenas pelo fiscal do contrato não era suficiente para uma adequada fiscalização contratual. Tratava-se de uma obra importante, cuja fiscal designada também tinha diversas outras atribuições simultâneas a exercer. Aliás, conforme bem assinalou a SecobRodov, o próprio Dnit reconhecia a necessidade da contratação de empresa supervisora, tanto assim que fez a contratação, só que tardiamente, quando a obra já estava quase em sua metade, contribuindo para a ocorrência de algumas das irregularidades tratadas neste processo.

**Contrato 377/2009 – serviços de recuperação do acostamento. A partir da extração de corpos de prova, constatou-se que os serviços de reciclagem de base e imprimação, previstos no contrato, foram medidos e pagos sem terem sido realizados.**

19. Conforme registrado pela unidade técnica a partir das informações prestadas pela contratada, pela fiscal do contrato e pelo próprio Dnit, reconheceu-se a existência da irregularidade, que perdurou até a 9ª medição. Na 10ª medição, promoveu-se o estorno de R$ 2.243.739,16 (valores referentes a maio/2008) com relação aos serviços de restauração do acostamento, não mais subsistindo prejuízos aos cofres públicos em função dessa irregularidade. Ressalte-se que tal valor é praticamente idêntico ao superfaturamento calculado pela equipe de auditoria (R$ 2.359.442,84).

20. Alegam os gestores, a empresa contratada e o próprio Dnit que, ao iniciarem a execução da obra, verificaram que seria necessário fazer alterações no projeto inicial, daí a execução de alguns serviços em desconformidade com o previsto inicialmente. Independentemente das questões técnicas envolvidas nessas modificações, é preciso que estas alterações sejam devidamente aprovadas pelo órgão contratante, sob pena de se incorrer em uma intolerável informalidade na relação entre as partes.

Além disso, também não se justifica que os serviços tivessem sido medidos e pagos com base no projeto original, se sua alteração era tão necessária como apregoaram os responsáveis.

**Contrato 377/2009 – aquisição de materiais betuminosos. O percentual de CAP 50/70 com polímero e de CAP 50/70 efetivamente utilizado no CBUQ foi de 4,8% e não de 6,0%, conforme previsto na planilha orçamentária, medido e pago, implicando em um acréscimo de custo indevido. Além disso, os serviços de ligação estavam sendo feitos com emulsão RR-2C, com custo inferior ao da emulsão RR-1C, prevista em contrato e que estava sendo utilizada para fazer as medições e pagamentos.**

21. Com relação à utilização de emulsão RR-2C, admitiu-se a ocorrência da irregularidade, tendo a unidade técnica atestado, em consulta ao Sistema de Administração de Contratos do Dnit, que houve a correção do problema, o que elimina o prejuízo ao erário anteriormente configurado.

22. No que se refere ao superfaturamento decorrente de utilização de CAP 50/70 e CAP 50/70 com polímero em quantidades inferiores às previstas em projeto, a justificativa utilizada é que esse contrato integra o Programa Crema (Contratos de Recuperação e Manutenção) e que tal programa tem como critério de medição e pagamento a Instrução de Serviço 5/2008/DG/Dnit, que assim dispõe:

*"As obras de recuperação serão medidas e pagas mensalmente, conforme extensão executada, por unidade de serviço concluído, incluindo a sinalização provisória. Os preços por km de faixa de cada solução serão aqueles constantes do Cronograma de Atividades, aprovado e incluído no Contrato"*.

23. Alega-se que, de acordo com essas regras, o Dnit somente efetuaria o pagamento quando concluída uma unidade de serviço (evitando o pagamento de serviços parciais) e que o preço se basearia nas quantidades previstas no projeto, independentemente de a contratada executar os serviços com maior ou menor quantidade de materiais do que a prevista.

24. Conforme apontado pela unidade técnica, não há qualquer problema no pagamento ter como base uma unidade de serviço concluído, mas que o segundo aspecto previsto nessa regra vem sofrendo questionamentos por parte deste Tribunal, por possibilitar o pagamento por serviços não efetivamente executados (subitem 9.2.1 do Acórdão 978/2006-Plenário, subitem 9.1.3.4 do Acórdão 2.730/2009-Plenário, subitem 9.1.1-a do Acórdão 3.260/2011-Plenário).

25. Segundo o critério mencionado, não se admitiriam revisões de projeto no âmbito dos contratos incluídos no Crema. No entanto, como registrado pela SecobRodov, isso não vem acontecendo na prática. No próprio Contrato 377/2009, ora sob exame, já foram feitas revisões de projeto, como, por exemplo, quando se constatou que determinados segmentos deveriam sofrer fresagem de 6cm no pavimento existente e não de 4cm, conforme previsto no projeto original. Não haveria óbices, portanto, para a modificação do projeto, ante a constatação de que não seria necessária a utilização de 6% do CAP 50/70, mas de 4,8%. Aliás, a própria empresa contratada reconhece que no Estado de Mato Grosso *"dificilmente o teor chegará a 6,0% devidas às altas temperaturas que causam exudação da massa"* (peça 34, fl. 6). Não se vislumbram razões para que a contratada receba o valor correspondente à utilização de 6,0% daquele material se só usou efetivamente 4,8%, incorrendo em custo inferior.

26. Dessa forma, subsiste razão à unidade técnica quanto à existência de débito referente a esses itens (incluindo os valores de aquisição e transporte de CAP 50/70 e CAP 50/70 com polímero). O débito tem o valor, a preços originais de maio/2008, de R$ 3.910.168,56, conforme cálculo feito pela SecobRodov.

**Contrato 377/2009 – serviços de transporte de materiais betuminosos. Os materiais asfálticos estavam sendo fornecidos à contratada por fornecedores de Cuiabá/MT, a uma distância medida de 89,9 km do canteiro de obras. No entanto, os serviços estavam sendo pagos com base no que estava contemplado no projeto básico, que previa que tais materiais seriam fornecidos por empresas em Betim/MG, a uma distância média bastante superior.**

27. Os responsáveis alegam que, à época da elaboração do projeto básico referente ao Contrato 377/2009, foi cumprido o Acórdão 1.077/2008-Plenário, cujo item 9.3 assim dispôs:

“9.3. acrescentar os seguintes subitens ao Acórdão 2.649/2007 – Plenário:

“9.3.7. enquanto não viabilizada pela ANP a pesquisa dos preços praticados pelas distribuidoras de asfalto, conforme determinado no item 9.4 deste Acórdão, adote como parâmetro no SICRO ou Sistema que o suceda, os seguintes preços de custo de mercado, obtidos com base nos preços médios constantes das notas fiscais apresentadas pela ABEDA – Associação Brasileira das Empresas Distribuidoras de Asfalto, base fevereiro de 2008:

9.3.7.1. CAP – R$ 1.054,71/t;

9.3.7.2. CM-30 – R$ 1.779,50/t;

9.3.7.3. CAP com polímero – R$ 1.557,69/t;

9.3.7.4. RL-1C – R$ 913,00/t;

9.3.7.5. RM-1C – R$ 971,42/t;

9.3.7.6. RR-1C – R$ 884,28/t;

9.3.7.7. RR-2C – R$ 838,09/t;”

28. Aos valores de aquisição acima referidos, deveriam se somar os montantes referentes ao frete, bastante significativos na região Centro-Oeste.

29. Registra a SecobRodov que há dois tipos de transporte quando se trata de materiais betuminosos. O primeiro é o chamado frete de transferência, que envolve o transporte até as bases de distribuição, e o segundo é o frete de transporte, que diz respeito ao transporte das bases de distribuição até o local de entrega. Os responsáveis alegam que aos valores mencionados no Acórdão 1.077/2008-Plenário deveriam ser somados os dois fretes, para se chegar ao montante total referente àquele serviço, enquanto no relatório de auditoria entendeu-se que deveria ser agregado apenas o frete de transporte.

30. O superfaturamento originalmente apontado está relacionado a quatro produtos betuminosos: emulsão RR-2C, CAP 50/70 com polímero, asfalto diluído CM-30 e CAP 50/70. Conforme registro da unidade técnica, os dois primeiros produtos são produzidos exclusivamente por empresas distribuidoras de asfalto, utilizando insumos provenientes de refinarias. Assim, no custo de aquisição desses produtos, o frete de transferência já está incluído no custo da distribuidora, que precisa adquirir os insumos. Assim, para esses dois produtos só seria legítima a soma do frete de transporte aos valores constantes do Acórdão 1.077/2008-Plenário. Já em relação aos outros dois produtos, as empresas distribuidoras atuam como meros intermediários na revenda, sendo legítimo, portanto, considerar os dois tipos de frete.

31. Dessa forma, em relação ao RR-2C e ao CAP 50/70 com polímero, a unidade técnica aponta uma duplicidade no cômputo do frete de transferência, enquanto no asfalto diluído CM-30 e no CAP 50/70, a metodologia do Dnit foi correta. Assim, o superfaturamento só teria ficado caracterizado em relação aos dois primeiros produtos. Concordo com a análise realizada pela SecobRodov, que calculou o débito de R$ 3.093.672,11, a valores originais de maio/2008.

**Contrato 377/2009 – serviço de CBUQ. A massa asfáltica estava sendo transportada a uma distância média de 70,69km da usina de asfalto, ao contrário do que estava previsto em contrato – 94km, distância esta que estava servindo de base para os pagamentos realizados. Além disso, a massa asfáltica utilizava pó de pedra ao invés de areia, entretanto, a contratada estava recebendo como se estivesse usando areia, com distância de transporte de 136km, apesar de estar usando um insumo produzido ao lado da usina de asfalto (distância de transporte 0,1km).**

32. O Dnit entende que a irregularidade ficou efetivamente caracterizada, tendo inclusive promovido retenção no valor de R$ 1.588.611,26, valor até superior ao débito calculado pela unidade de R$ 1.425.523,13. Assim, acertadamente considera a SecobRodov que o valor retido deve ser usado para consolidar a devolução ao erário no valor de R$ 1.425.523,13 (maio/2008).

**Contrato 653/2009 – aquisição de cimento asfáltico. O projeto prevê a utilização de 6% em peso de “CAP 50/70” para o CBUQ “faixa C” e de 6,5% para o CBUQ “massa fina”. No entanto, constatou-se que as quantidades reais utilizadas correspondiam a 5,1% e 5,8%, respectivamente, representando um custo inferior para o contratante.**

33. Trata-se de irregularidade semelhante à abordada nos itens 22/26 acima. As justificativas apresentadas pelos responsáveis são também similares e a conclusão é a mesma. O débito foi calculado pela unidade técnica em R$ 356.513,75 (valor referente a maio/2008).

**Contrato 653/2009 – aquisição de emulsão asfáltica. Os serviços de ligação estavam sendo feitos com emulsão RR-2C, com custo inferior ao do RR-1C, que estava previsto em contrato e estava sendo utilizado para fazer as medições e pagamentos.**

34. Trata-se de irregularidade semelhante à tratada no item 21 acima. No caso deste contrato, os responsáveis também reconhecem que ela de fato ocorreu, mas não foi promovido o estorno do respectivo valor, uma vez que o Contrato 653/2009 não foi concluído pela empresa Redram Construtora de Obras Ltda., que desmobilizou toda sua estrutura operacional, segundo informações do Dnit. A última medição contratual refere-se a julho de 2010. O débito relativo a esse item é de R$ 8.785,46 (maio/2008), conforme cálculo da SecobRodov.

**Contrato 653/2009 – transporte de materiais betuminosos. Os materiais asfálticos estavam sendo fornecidos à contratada por fornecedores de Cuiabá/MT, a uma distância média de 330 km do canteiro de obras. No entanto, os serviços estavam sendo pagos com base no que estava contemplado no projeto básico, que previa que os materiais betuminosos seriam fornecidos por empresas em Betim/MG, com uma distância de transporte bem superior.**

35. Esta irregularidade é semelhante à abordada nos itens 27/31 do voto referente ao Contrato 377/2009. As justificativas apresentadas foram semelhantes e a conclusão também. No caso do Contrato 653/2009, foram contabilizados em duplicidade apenas os valores do frete de transferência referentes ao RR-2C, causando um superfaturamento de R$ 239.466,55 (maio/2008), conforme cálculo feito pela unidade técnica (itens 333 e 334) .

**Contrato 653/2009 – serviço de sinalização provisória. Os serviços de sinalização provisória tinham sido medidos e pagos, mas não executados.**

36. Os elementos trazidos aos autos demonstram que os serviços foram executados, descaracterizando o superfaturamento. No entanto, configurou-se que o a rodovia foi liberada para o tráfego antes da execução desse serviço, contrariando o que dispõe o art. 88 da Lei 9.503/97 (Código Brasileiro de Trânsito).

**Contrato 653/2009 – serviço de CBUQ. Constatou-se a dupla incidência de BDI em relação a estes serviços. Verificou-se, ainda, um superdimensionamento das distâncias de transporte de areia, brita e filler, além da utilização de uma mistura de areia e pó de pedra, ao invés de areia comercial, conforme previsto em contrato, implicando em menores custos para o contratante.**

37. A duplicidade da incidência de BDI referente à atividade auxiliar “Usinagem de CBUQ” ficou caracterizada, irregularidade admitida pelos responsáveis e pelo Dnit, assim como o superdimensionamento das distâncias de transporte. Com relação à alteração da proporção dos insumos, a unidade técnica assinala que ela impactou minimamente o custo do serviço (de 108,18R$/t para 107,83 R$/t), podendo ser relevada.

38. Endosso análise realizada pela SecobRodov quanto a esse ponto, levando a um débito de R$ 1.058.129,52, sendo que houve uma retenção de R$ 944.774,07 na 9ª medição, conforme consulta realizada pela unidade técnica ao Sistema de Acompanhamento de Contratos do Dnit.

**Contrato 653/2009 – serviço de Tratamento Superficial Duplo – TSD. O tratamento superficial executado, em alguns pontos do acostamento, era do tipo simples e não duplo, conforme previsto em projeto e conforme medições e pagamentos efetuados.**

39. Em razão disso, o Tribunal determinou ao Dnit que fizesse um levantamento com o objetivo de verificar a extensão no acostamento onde tal problema tinha sido verificado (Acórdão 1.962/2010-Plenário). No monitoramento, verificou-se que a empresa executora refez o serviço em diversos trechos, saneando a irregularidade.

40. Em resumo, a situação dos contratos analisados, em relação à questão de superfaturamento, após a análise das justificativas apresentadas, é a seguinte:

**Contrato 15/2008**

– serviços de PMQ: R$ 169.361,10 (preço unitário excessivo) (maio/2008);

– serviços de PMQ: R$ 1.290.493,08 (execução do serviço em desconformidade com o contrato) (jan/2008);

– serviços de placas de concreto de cimento portland: R$ 2.458.875,65 (jan/2008).

**Contrato 377/2009**

– aquisição de materiais betuminosos: R$ 3.910.168,56 (maio/2008);

– transporte de materiais betuminosos: R$ 3.093.672,11 (maio/2008);

– serviço de CBUQ: R$ 1.425.523,13 (já retido R$ 1.588.611,26) (maio/2008).

**Contrato 653/2009**

– aquisição de cimento asfáltico: R$ 356.513,75 (maio/2008);

– aquisição de emulsão asfáltica: R$ 8.785,46 (maio/2008);

– transporte de materiais betuminosos: R$ 239.466,55 (maio/2008)

– serviço de CBUQ: R$ 1.058.129,52 (já retido R$ 944.774,04) (maio/2008)

41. Conforme exposto no relatório precedente e na parte inicial deste voto, após a análise das respostas às audiências e às oitivas, ficaram caracterizadas as seguintes situações, para fins de responsabilização:

a) débito caracterizado, a ser tratado em tomadas de contas especiais ou recuperado com a utilização da garantia contratual (itens do voto 9, 10/13, 21/26, 27/31, 33, 34, 35, 37/38);

b) irregularidade caracterizada, com o débito já equacionado, em razão de estornos e retenções (itens 7,8,19/20,32);

c) irregularidade caracterizada que não gerou débito (itens 14/18, 36).

42. Em relação às situações em que persiste o débito, a unidade técnica analisou as responsabilidades, mas deixou de propor, acertadamente, qualquer tipo de apenação, uma vez que as questões ainda serão objeto de exame nas tomadas de contas especiais. Deixo de avaliar a responsabilidade desses agentes neste momento com relação a tais questões, o que deverá ser feito no âmbito de cada TCE.

43. No que tange às irregularidades que já tiveram o débito equacionado, em função dos estornos e retenções realizadas, elas se referem à execução de diversos serviços em desconformidade com o que estava previsto no contrato, enquanto as medições e os pagamentos eram feitos conforme estabelecia o contrato. Foram chamados a responder por essas irregularidades a Srª Deise Silva Torres Souza, fiscal dos contratos 15/2008 e 377/2009, e o Sr. Rui Barbosa Equal, Superintendente Regional do Dnit em Mato Grosso à época.

44. No que se refere ao Sr. Rui Barbosa, a unidade técnica propõe acolher suas justificativas em relação às situações descritas nos itens 7,8 e 32 deste voto, fundamentalmente por entender não existir nos autos elementos indicando que ele tivesse ciência das irregularidades nas medições e por não ser esperado de um gestor que ocupava seu cargo que tivesse averiguado as medições da obra naquele nível de detalhe. Já em relação à situação tratada nos itens 19/20 do voto – serviços de recuperação do acostamento, a Secob-2 entendeu que a responsabilidade do ex-Superintendente estaria caracterizada, ante as atribuições previstas no Regimento Interno e *"considerando o fato de a irregularidade suscitada ser de esperada percepção do gestor, bem como de a irregularidade ter perdurado por cerca de nove meses, e somente foram tomadas medidas administrativas após a constatação das irregularidades pelo TCU"*. Assim, entendeu que se deveria atribuir culpa **in vigilando** ao Sr. Rui Barbosa pela falha no dever de fiscalizar.

45. É importante ressaltar que se justifica a diferença de tratamento dada a esse achado específico, no que se refere à responsabilização do ex-Superintendente. As outras irregularidades, para sua constatação, necessitariam de um exame mais detalhado, às vezes até envolvendo testes de laboratório. Não é o caso da situação relativa à recuperação do acostamento, em que o trânsito pela rodovia permitiria ao gestor ter ciência de que os serviços não estavam sendo executados como previsto. Ressalte-se que as irregularidades ocorreram durante um período considerável – nove meses, e só foram corrigidas após sua constatação por parte deste Tribunal. Assim, considero pertinente a proposta da unidade técnica pela rejeição das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Rui Barbosa, com a aplicação de multa.

46. Quanto à Srª Deise, fiscal dos contratos, nas suas razões de justificativa ela reconheceu a existência das irregularidades, mas procurou explicar as circunstâncias em que elas ocorreram, ressaltando que não houve qualquer intenção de causar prejuízo ao erário. Já nos "elementos adicionais de defesa" apresentados, ela aduziu que as obras eram fiscalizadas por empresa supervisora especificamente contratada para tal fim e que, dada a complexidade da obra e o acúmulo de atribuições que tinha, não seria razoável exigir que ela detectasse aqueles problemas, quando a supervisora da obra não os tinha indicado.

47. Entendo que materialmente não se revela adequado analisar a responsabilidade da fiscal dos contratos 15/2008 e 377/2009 neste momento, mesmo em relação àquelas situações em que o débito foi eliminado. Ela está sendo considerada responsável, em princípio, por diversos débitos, decorrentes da execução de serviços em desconformidade com o previsto no contrato, ou seja, por irregularidades da mesma natureza daquelas que estão motivando a proposta de sua apenação. Considero que um juízo mais completo e mais amplo acerca de eventual responsabilização da fiscal poderá ser feito no âmbito das TCEs, em que ela será ouvida por condutas semelhantes. Portanto, deixo de analisar a responsabilidade da fiscal dos contratos neste momento.

48. A unidade técnica também propôs a aplicação de multa aos Sr^es^ Laércio Coelho Pina e Orlando Fanaia Machado, responsáveis pela aprovação do projeto executivo da obra referente ao Contrato 15/2008, uma vez constatado que o preço do serviço PMQ estava acima do de mercado, o que gerou um superfaturamento de R$ 169.361,10.

49. Em relação ao mérito da irregularidade, ela foi tratada no item 9 deste voto e nos itens 449/482 da instrução reproduzido no relatório que compõe a presente deliberação. Quanto à responsabilização dos agentes mencionados, rejeita-se o argumento de que a responsabilidade seria exclusiva da empresa que elaborou os projetos. Se assim fosse, não haveria a necessidade de servidores do Dnit aprovarem o projeto. Dessa forma, reputo pertinente a proposta da Secob-2 de rejeição deste argumento e aplicação de multa a esses responsáveis.

50. Ressalte-se que apesar de subsistir o débito, como a obra não foi entregue, a garantia contratual não foi ainda liberada. Dessa forma, o débito referente a esse item – R$ 169.361,10 poderá ser recuperado pela via administrativa, se necessário, com a utilização da garantia contratual, conforme adequadamente propôs a Secob-2. Assim, como este débito não será incluído na TCE relativa ao Contrato 15/2008, justifica-se a aplicação, desde já, da multa prevista no art. 58 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 aos dois agentes mencionados.

51. Julgo importante tecer alguns comentários a respeito das situações tratadas nos itens 21/26 e 33 deste voto. Os projetos relativos aos Contratos 377/2009 e 653/2009 previam a utilização de um determinado percentual de material betuminoso no CBUQ, que estava servindo de base para as medições e para os pagamentos. Ocorre que, na prática, verificou-se que as contratadas estavam utilizando um percentual menor desses materiais. Ou seja, a administração estava pagando por um quantitativo de material que não estava sendo efetivamente aplicado.

52. Feitas as audiências da fiscal de contrato e do Superintendente Regional, além das oitivas do Dnit e da empresa contratada, ficou evidenciado que as medições e os pagamentos foram assim realizados por uma orientação geral relativa ao Programa Crema (Contratos de Recuperação e Manutenção), traduzida na Instrução de Serviço 5/2008/DG/Dnit, que estabelece que os preços a serem

pagos serão aqueles previstos no contrato. No caso concreto, os responsáveis alegaram não ter autonomia para fazer as medições e pagamentos de acordo com o executado efetivamente, em função dessa orientação geral.

53. A unidade técnica concordou com as justificativas apresentadas e entendeu que a responsabilidade pela irregularidade deveria recair sobre os gestores do Dnit responsáveis pela elaboração das orientações relativas ao Crema, no caso, à época, o Diretor-Geral da Dnit Luiz Antônio Pagot, o Diretor de Infra-Estrutura Rodoviária, Hideraldo Caron, e o Coordenador-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária, Alex Peres Mendes Ferreira, conforme itens 149/154 da instrução incorporada ao relatório precedente.

54. Essa responsabilização será analisada em definitivo no âmbito das TCEs instauradas em razão dos débitos apurados (que incluem os danos gerados por tal metodologia de medição). Entendo que, neste estágio processual, há elementos suficientes para chamar os responsáveis acima indicados a apresentar alegações de defesa nessas tomadas de contas especiais. Cabe destacar que as medições questionadas ocorreram em 2010 e 2011, após o Tribunal já ter questionado esse critério de medição utilizado no Programa Crema, tendo recomendado ao Dnit, por meio do Acórdão 2.730/2009-Plenário (subitem 9.1.3.4), que revisse os procedimentos de fiscalização de obras de manutenção, restauração e conservação dos programas PIR IV e Crema de forma a *"medir detalhadamente os serviços realizados, de forma a impedir o pagamento por serviços não realizados"*.

55. A então Secob-2 propõe determinar ao Dnit que revise a referida instrução de serviço, de modo que o critério de pagamento das contratações no âmbito do Crema se restrinja aos serviços efetivamente executados pelas construtoras. Essa determinação é consistente sob o ponto de vista jurídico e econômico, considerando que a administração só deve desembolsar recursos para fazer face a serviços efetivamente executados. Sob o ponto de vista técnico e prático, o Dnit, na oitiva realizada, argumenta que o critério adotado no Programa Crema facilita o acompanhamento das obras, permitindo maior fluidez na execução dos serviços. Afirma que a mudança do critério, como quer o TCU, configuraria *"verdadeiro retrocesso na forma de manutenção da malha federal, sendo necessária, para uma obra do tipo, a contratação de empresa supervisora e de maior tempo de execução das obras, em razão de medições mais detalhadas e complexas, comprometendo a eficiência e objetivo desta Autarquia"* (peça 26, fl. 6).

56. Quanto à fiscalização da obra, este é um dever da administração, nos termos do art. 67 da Lei 8.666/93, de forma a garantir que os serviços foram regularmente executados e que os pagamentos realizados correspondem aos serviços prestados. Comumente, o Dnit contrata empresas de supervisão, justamente pela sua falta de capacidade de fiscalizar os empreendimentos unicamente com força de trabalho própria. Não foi diferente nos contratos 377/2009 e 653/2007, em que a ocorrência que ora se discute foi detectada. Ou seja, não foi o fato de a medição e o pagamento serem realizados com base no projeto, e não no efetivamente executado, que permitiu ao Dnit abrir mão de contratar empresa para supervisionar as obras.

57. Registre-se, ainda, a observação da unidade especializada do Tribunal a respeito das eventuais dificuldades alegadas pelo Dnit para a verificação da taxa de ligante na obra:

*"O Dnit levanta dificuldades para que essa taxa de ligante seja verificada na obra, porém, essas dificuldades não existem. A taxa de ligante pode ser constatada de diversas formas pelo fiscal da obra ou pelas empresas supervisoras, por meio de observações na usina de asfalto, análise do estudo de dosagem do concreto asfáltico e dos resultados dos ensaios de laboratório. Todas essas opções são de livre acesso da fiscalização, assim como foram da equipe de auditoria, não prosperando, dessa forma, o argumento acerca de eventuais dificuldades da fiscalização em realizar a verificação da taxa de ligante."*

58. Assim, considero pertinente a proposta da unidade técnica no sentido de determinar ao Dnit que revise a norma que cuida do critério de medição e pagamento das empresas contratadas no âmbito do Programa Crema.

59. No que toca aos débitos relacionados aos Contratos 15/2008 e 377/2009, a unidade técnica propõe que o Tribunal constitua processos de Tomada de Contas Especial. Já em relação aos débitos pertinentes ao Contrato 653/2009, a proposta é de determinar ao Dnit que instaure a TCE. Estando os débitos devidamente quantificados em todos os casos, considero não haver motivo para tratar as situações de forma distinta, sendo mais adequado que o Tribunal desde logo constitua o processo de TCE também relacionado ao Contrato 653/2009, até para imprimir maior celeridade às apurações.

60. Os débitos relativos ao Contrato 15/2008 foram caracterizados no âmbito do monitoramento do Acórdão 1.962/2010-Plenário, uma vez verificada a execução de serviços de PMQ e de pavimento de concreto portland com espessuras inferiores às previstas no contrato. Além da fiscal do contrato e da empresa executora da obra, a unidade técnica entende que devem ser chamados a responder pelo débito os superintendentes do Dnit no estado do Mato Grosso no período de execução do ajuste, em função dos seguintes aspectos trazidos na instrução (itens 690-692, peça 54):

“...

689. Além disso, as medições irregulares foram realizadas ao longo de todo o contrato. Nesse sentido, cabe analisar o Regimento Interno do Dnit quanto à competência das Superintendências Regionais:

**Art. 111 Às Superintendências Regionais** compete:

IV – acompanhar e fiscalizar os programas, projetos e obras de adequação de capacidade, ampliação, construção, manutenção, operação e restauração de rodovias;

(...)

XIII – controlar e emitir as medições de serviços;

(...) **Art. 127 São atribuições comuns dos Titulares da Procuradoria Federal Especializada, Auditoria Interna, Corregedoria, Ouvidoria, Superintendências Regionais, Administrações Hidroviárias, Coordenações Gerais, Coordenações, Divisões, Serviços, Seções, Setores e Núcleos**:

I – planejar, programar, controlar, organizar, orientar, coordenar e supervisionar as atividades concernentes às competências estabelecidas para a sua unidade;

690. Em razão dessas responsabilidades, ao titular da Superintendência Regional compete o acompanhamento e fiscalização da obra, além de controlar e emitir as medições de serviços.

691. Nesse sentido, considera-se que, além de medições terem sido pagas indevidamente, o Dnit, por meio da sua Superintendência Regional, não adotou medidas saneadoras de resguardo ao Erário, mesmo diante das diversas evidências de falhas na execução dos serviços. Apesar dessas evidências, os pagamentos foram realizados praticamente na totalidade do contrato, sem haver quaisquer estornos representativos no Contrato 15/2008 quanto a essas irregularidades.

692. Quanto ao 2º segmento, mesmo a auditoria empreendida pelo TCU tendo detectado indícios de liquidação irregular de cerca de R$ 4 milhões, o Dnit realizou apenas estornos materialmente irrelevantes, contribuindo para a permanência do débito calculado.”

61. Em relação ao pagamento das medições conforme elas iam sendo realizadas, a avaliação da responsabilidade do superintendente deve ser realizada na mesma linha mencionada nos itens 44 e 45 deste voto. Há que se avaliar se seria possível a ele, diante de suas atribuições, verificar que aquelas medições não estavam corretas. No que tange a esta irregularidade em particular, relacionada à

execução de serviços com espessura inferior ao exigido, não me parece ser um aspecto facilmente verificável após a execução desses serviços, tanto que é necessária a extração de corpos de prova para configurar a irregularidade. Dessa forma, guardando coerência com a linha de entendimento utilizada em outras situações nestes autos, entendo que não se pode atribuir responsabilidade ao superintendente por ter feito esses pagamentos, até o momento em que existissem evidências de que havia irregularidades na execução desses serviços. Essas evidências só apareceram após a realização do monitoramento do Acórdão 1.962/2010-Plenário, culminando no Acórdão 282/2011-Plenário, de 9/2/2011. A partir daí, sim, considero que o superintendente regional do Dnit tinha ciência dos problemas e tinha condições não só de parar de fazer os pagamentos, mas até de adotar medidas para buscar a recomposição dos valores indevidamente pagos.

62. Os períodos de gestão dos superintendentes foram os seguintes:

– Rui Barbosa Equal – entre 17/11/2006 e 9/6/2010

– Nilton de Brito – entre 9/6/2010 e 18/8/2011

– Luiz Antônio Ehret Garcia – desde 3/10/2011

63. Ao Sr. Rui Barbosa Equal julgo não ser possível imputar responsabilidade pelo débito, uma vez que ele não mais ocupava o cargo quando as evidências de irregularidades apareceram. Diferente é a situação dos dois outros agentes, que estiveram no exercício do cargo após a prolação do Acórdão 282/2011-Plenário. Analisando a tabela contendo as datas de pagamento, abaixo reproduzida, (item 665 da instrução, peça 54), observa-se que no período de gestão do Sr. Nilton não ocorreram pagamentos nem estornos significativos, ao passo que na gestão do Sr. Luiz Antônio não só não foram feitos estornos representativos, como foi realizado um pagamento vultoso, de R$ 769.614,37. Assim, a ambos deve ser atribuída responsabilidade por terem deixado de tomar medidas para recompor o dano e ao Sr. Luiz Antônio também pela realização de pagamentos indevidos.

| Data | Débito/ Crédito | Valor | |
|---|---|---|---|
| 7/7/2009 | D | R$ | 115.501,90 |
| 15/9/2009 | D | R$ | 2.794,85 |
| 15/9/2009 | D | R$ | 5.589,69 |
| 15/10/2009 | D | R$ | 1.529.661,12 |
| 15/10/2009 | D | R$ | 439.799,22 |
| 18/11/2009 | D | R$ | 935.584,47 |
| 23/12/2009 | D | R$ | 242.740,23 |
| 25/2/2010 | D | R$ | 24.932,19 |
| 29/4/2010 | D | R$ | 23.047,47 |
| 16/11/2010 | D | R$ | 12.918,10 |
| 6/1/2011 | D | R$ | 3.894,24 |
| 30/6/2011 | D | R$ | 1.190,80 |
| 30/6/2011 | C | R$ | -11.837,43 |
| 30/6/2011 | C | R$ | -8.594,58 |
| 30/6/2011 | C | R$ | -3.274,12 |
| 24/8/2011 | D | R$ | 3.436,16 |
| 20/9/2011 | D | R$ | 16.084,89 |
| 20/9/2011 | C | R$ | -9.852,47 |
| 13/12/2011 | D | R$ | 769.614,37 |
| 3/4/2012 | D | R$ | 43.341,86 |
| 20/4/2012 | D | R$ | 1.670,85 |

| TOTAL | R$ 4.138.243,81 |
|---|---|

64. Constatou-se também o início e a execução de parte das obras referentes ao Contrato 15/2008 sem a existência de empresa supervisora contratada. Conforme analisado nos itens 14/18 deste voto, a irregularidade ficou efetivamente caracterizada e trata-se de irregularidade grave, que contribuiu para a ocorrência das irregularidades detectadas naquela obra. Neste ponto, concordo com a unidade técnica de que está configurada a responsabilidade do Sr. Rui Barbosa Egual, então Superintendente Regional do DNIT em Mato Grosso, a quem cabia realizar a gestão das obras e serviços de engenharia no âmbito daquele estado e que deveria ter programado a contratação da supervisora de tal forma que ela pudesse ter iniciado os trabalhos concomitantemente com a execução da obra de recuperação da rodovia, e não após a execução de cerca de 45% do empreendimento. Por isso, julgo pertinente a proposta de aplicação de multa ao gestor.

65. Em relação ao Contrato 15/2008, ante a constatação das irregularidades no 2º segmento, o Tribunal determinou que o Dnit realizasse levantamento no 3º segmento, para verificar se a execução dos serviços se deu conforme previsto em contrato, e que apresentasse *"relatório circunstanciado da situação do pavimento mencionado no item anterior, bem como das soluções técnicas que forem necessárias, caso o pavimento apresente camadas com espessuras inferiores às de projeto"* (subitens 9.3.3 e 9.3.4 do Acórdão 282/2011-Plenário).

66. No monitoramento, constatou-se que apesar de o Dnit ter realizado o levantamento determinado, não foi feita análise de modo a verificar se a execução do pavimento ocorreu conforme previsto em contrato. Também não foi encaminhado qualquer relatório circunstanciado acerca da situação, de forma que as determinações não podem ser consideradas plenamente cumpridas. Por essa razão, a unidade técnica propõe determinar ao Dnit *"que realize extrações de corpos de prova do pavimento executado no 3º segmento do Contrato 15/2008, de forma a obter uma amostragem aleatória e sistemática das espessuras das camadas de restauração executadas"*, proposta que considero pertinente.

67. Após finalizada a etapa de instrução, quando o processo já estava em meu gabinete, a Srª Deise Silva Torres Souza, fiscal dos contratos 15/2008 e 377/2009, e o Sr. Alex Peres Mendes Ferreira, Coordenador-Geral de Manutenção e Restauração Rodoviária do Dnit, apresentaram ao Tribunal documentos intitulados, respectivamente, de "elementos adicionais de defesa" e "memoriais" (peças 65 e 66).

68. Mencione-se que mesmo o documento intitulado de memoriais não tem esse caráter, pois na verdade procura rebater cada ponto da instrução da unidade técnica relacionado ao Sr. Alex. O mesmo propósito tem o documento trazido aos autos pela Srª Deise.

70. O Regimento Interno do TCU, em seu art. 160, estabelece que a apresentação de documentos novos é permitida até o término da fase de instrução, que já tinha se encerrado quando os citados agentes encaminharam a nova documentação ao Tribunal. Dessa forma, a rigor, tais documentos sequer deveriam ser analisados. Considerando que não se está impondo nenhum tipo de sanção aos dois responsáveis, que terão suas condutas analisadas nas TCEs a serem constituídas, entendo que esses documentos devem ser juntados às respectivas TCEs, para servirem de elementos de defesa.

ACÓRDÃO Nº 1989/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 011.517/2010-7.
1.1. Apenso: 025.957/2010-4
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria
3. Responsáveis: André Luiz Costa Ferreira (621.664.171-91); Deise Silva Torres Souza (631.395.701-63); Laércio Coelho Pina (545.363.911-34); Luiz Antonio Pagot (435.102.567-00); Luiz Antônio Ehret Garcia (820.696.201-82); Orlando Fanaia Machado (789.624.046-72); Rui Barbosa Egual (361.213.046-34); Hideraldo Luiz Caron (323.497.930-87); Alex Peres Mendes Ferreira (406.658.527-20) e Nilton de Brito(140.470.121-49).

4. Órgão: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit (MT).
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodov).
8. Advogados constituídos nos autos: Regina Schmitt, OAB/RS 58.372; Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, OAB/DF 6.546; Jaques Fernando Reolon, OAB/DF 22.885 e Renata Arnaut Araújo Lepshch, OAB/DF 18.641.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de Relatório de Auditoria realizada nas obras de manutenção de trechos rodoviários da BR-364/MT, a cargo do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – Dnit, no âmbito do Fiscobras de 2010.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1 aplicar ao Sr. Rui Barbosa Egual, ex-Superintendente Regional do Dnit no Mato Grosso, a multa prevista no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 268, inciso II do Regimento Interno/TCU, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, acrescida dos devidos encargos legais da data do presente acórdão até a data do efetivo pagamento, se for quitada após o vencimento, em razão dos seguintes fatos:

9.1.1 superfaturamento de serviços integrantes da recuperação do acostamento do Contrato 377/2009, decorrente do pagamento por serviços previstos no contrato que não foram executados, em afronta aos arts. 62 e 63 da Lei 4.320/64;

9.1.2 realização de parte das obras referentes ao Contrato 15/2008 sem que houvesse empresa supervisora contratada, em afronta ao art. 67 da Lei 8.666/93, contribuindo para a ocorrência de irregularidades no citado contrato.

9.2 aplicar aos Sr$^{es}$ Laércio Coelho Pina e Orlando Fanaia Machado, responsáveis pela aprovação do projeto executivo da obra referente ao Contrato 15/2008, individualmente, a multa prevista no art. 58, inciso II da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c o art. 268, inciso II do Regimento Interno/TCU, no valor de R$ 3.000,00 (três mil reais), fixando prazo de 15 (quinze) dias, a contar das notificações, para que comprovem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea **a**, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, acrescidas dos devidos encargos legais da data do presente acórdão até a data do efetivo pagamento, se forem quitadas após o vencimento, pela aprovação do projeto com sobrepreço no serviço de pré-misturado à quente;

9.3 determinar ao Dnit que, expirado o prazo previsto nos itens 9.1 e 9.2 acima, efetue, nos termos do art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992, o desconto parcelado da dívida dos responsáveis em folha de pagamento, observado o limite previsto no art. 46, § 1º, da Lei 8.112/90;

9.4 autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, a cobrança judicial das dívidas caso não seja possível o desconto em folha de pagamento a que se refere o item anterior;

9.5. autorizar, ainda, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais consecutivas, nos termos do artigo 26 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, desde que solicitado pelo responsável antes da remessa do processo para cobrança judicial, fixando o vencimento da primeira em 15 (quinze) dias, a contar do recebimento das notificações, e o das demais a cada 30 (trinta) dias, com incidência sobre cada uma dos encargos legais devidos, na forma da legislação em vigor, e alertando aos responsáveis que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;

9.6 determinar ao Dnit que:

9.6.1 avalie a ocorrência de possível descumprimento contratual que enseje a aplicação de penalidades ao Consórcio Contécnica/Engefoto/Unidec, no âmbito do Contrato 240/2007, em razão das diversas irregularidades detectadas neste processo referentes aos Contratos 377/2009 e 653/2009;

9.6.2 revise a Instrução de Serviço/DG/Dnit nº 05, de 15/05/2008, de modo a estabelecer que o critério de pagamento das contratações, no âmbito do programa Crema 1ª Etapa, se restrinja aos serviços efetivamente executados pelas contratadas, possibilitando as adequações de projeto necessárias, nos termos do art. 65, inciso I, da Lei 8.666/93, estendendo tal determinação, inclusive, para o programa Crema 2ª Etapa;

9.6.3 adote as medidas administrativas necessárias para a consolidação do estorno dos seguintes valores:

9.6.3.1 R$ 1.588.611,26 (um milhão, quinhentos e oitenta e oito mil e seiscentos e onze reais e vinte e seis centavos) (referência: maio/2008), referente à inadequação dos preços unitários dos serviços de CBUQ com polímero e CBUQ-reperfilamento no âmbito do Contrato 377/2009;

9.6.3.2 R$ 944.774,07 (referência: maio/2008) (novecentos e quarenta e quatro mil e setecentos e setenta e quatro reais e sete centavos), referente a superfaturamento do serviço de CBUQ, no âmbito do Contrato 653/2009;

9.6.4 adote as medidas administrativas necessárias para recuperar aos cofres do Dnit a quantia de R$ 169.361,10 (cento e sessenta e nove mil e trezentos e sessenta e um reais e dez centavos) (ref. jan/2008), referente ao superfaturamento apurado no serviço de pré-misturado a quente do Contrato 15/2008, decorrente do sobrepreço neste serviço em relação ao valor de referência do Sicro, utilizando-se, se preciso for, da garantia estipulada no art. 56 da Lei 8.666/1993;

9.6.5 avalie o comportamento estrutural do segmento da rodovia BR-364/MT correspondente ao Contrato 653/2009, de modo a detectar possíveis defeitos decorrentes de falhas na execução dos serviços, e caso identifique problemas em função dessa desconformidade, acione a empresa executora, nos termos do art. 66 e art. 73, §2º da Lei 8.666/1993 e art. 618 do Código Civil;

9.6.6 encaminhe ao TCU, no prazo de 60 dias, as providências tomadas em relação às determinações contidas nos subitens anteriores e no item 9.3;

9.6.7 realize extrações de corpos de prova no 3º segmento do Contrato 15/2008, de forma a obter uma amostragem probabilística que permita a realização de inferência estatística sobre a conformidade das espessuras executadas nas camadas de PMQ e concreto para esse segmento;

9.6.8 comunique a este Tribunal o início do levantamento determinado no subitem anterior, com antecedência mínima de 20 dias, de modo a possibilitar o acompanhamento dos trabalhos pelo TCU;

9.6.9 encaminhe ao TCU os resultados dessas extrações no prazo de 90 dias;

9.6.10 abstenha-se de efetuar o recebimento definitivo da obra referente ao Contrato 15/2008, previsto no art. 73 da Lei 8.666/1993, enquanto não forem concluídas as devidas avaliações acerca dos serviços de restauração executados no 3º segmento do Contrato 15/2008 por parte deste Tribunal;

9.7 dar ciência ao Dnit que foi detectada a liberação do tráfego no trecho da BR-364/MT, referente ao Contrato 653/2009, sem a implantação de sinalização horizontal, ainda que provisória, em afronta ao art. 88 da Lei 9.503/97 (Código de Trânsito Brasileiro)

9.8 determinar à Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodov), com fundamento no art. 47 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992 c/c o art. 252 do Regimento Interno/TCU, que constitua processos específicos de Tomada de Contas Especial relativos aos Contratos 15/2008, 377/2009 e 653/2009, que deverão contemplar os débitos referentes aos itens apontados a seguir, com a citação dos responsáveis também relacionados abaixo:

9.8.1 Contrato 15/2008: superfaturamento decorrente do pagamento pela execução de serviços de PMQ e de pavimento de concreto portland com espessuras inferiores às previstas em projeto;

9.8.1.1 Srª Deise Silva Torres Souza, fiscal do contrato, por ter atestado as medições dos referidos serviços;

9.8.1.2 Sr. Nilton de Brito, Superintendente Regional do Dnit, entre 9/6/2010 a 18/8/2011, por ter deixado de tomar medidas administrativas necessárias para recompor o débito apurado referente à

execução dos citados serviços, mesmo diante das evidências acerca da amplitude e materialidade das irregularidades constatadas por este Tribunal, conforme Acórdão 282/2011-Plenário, de 9/2/2011;

9.8.1.3 Sr. Luiz Antônio Ehret Garcia, Superintendente Regional do Dnit, a partir de 3/10/2011, por ter realizado pagamentos indevidos e ter deixado de tomar medidas administrativas necessárias para recompor o débito apurado referente à execução dos citados serviços, mesmo diante das evidências acerca da amplitude e materialidade das irregularidades constatadas por este Tribunal, conforme Acórdão 282/2011-Plenário, de 9/2/2011;

9.8.1.4 Delta Construções S/A, empresa executora do Contrato 15/2008, por ter recebido os pagamentos superfaturados referentes a tais serviços;

9.8.2 Contrato 377/2009

9.8.2.1 superfaturamento decorrente do pagamento pelos serviços de transporte de CAP 50/70 com polímero e de emulsão asfáltica RR-2C com distâncias de transporte superestimadas;

9.8.2.1.1 Srª Deise Silva Torres Souza, fiscal do contrato, por ter atestado as medições dos referidos serviços;

9.8.2.1.2 Sr[es] Laércio Coelho Pina, Orlando Fanaia Machado e Luiz Antônio Ehret Garcia, por terem aprovado o projeto básico contendo preços unitários superestimados para os mencionados serviços;

9.8.2.1.3 Consórcio STE/Dynatest, formado pelas empresas STE Serviços Técnicos de Engenharia S.A (líder) e Dynatest Engenharia Ltda. (membro), por ter elaborado o projeto básico contendo preços unitários superestimados para os mencionados serviços;

9.8.2.1.4 Consórcio Contécnica/Engefoto/Unidec, formado pelas empresas Contécnica Consultoria Técnica Ltda. (líder), Engefoto Engenharia e Aerolevantamentos S/A (membro) e Unidec Engenharia Consultiva Ltda. (membro), por ter atestado as medições, na qualidade de supervisor das obras;

9.8.2.1.5 Cavalca Construções e Mineração Ltda., empresa executora do Contrato 377/2009, por ter recebido os pagamentos superfaturados referentes a tais serviços;

9.8.2.2 superfaturamento decorrente da aquisição dos insumos “CAP 50/70” e “CAP 50/70 com polímero”, pagos a uma taxa acima da que foi realmente empregada;

9.8.2.2.1 Sr[es] Luiz Antônio Pagot, Hideraldo Luiz Caron e Alex Peres Mendes Ferreira pela aprovação das regras do Programa Crema-1ª Etapa, que possibilitaram o pagamento por serviços não executados;

9.8.2.2.2 Cavalca Construções e Mineração Ltda., empresa executora do Contrato 377/2009, por ter recebido os pagamentos superfaturados referentes a tais serviços;

9.8.3 Contrato 653/2009;

9.8.3.1 superfaturamento decorrente da aquisição do insumo “CAP 50/70”, pago a taxas acima das que foram realmente empregadas;

9.8.3.1.1 Sr[es] Luiz Antônio Pagot, Hideraldo Luiz Caron e Alex Peres Mendes Ferreira pela aprovação das regras do Programa Crema-1ª Etapa, que possibilitaram o pagamento por serviços não executados;

9.8.3.1.2 Redram Construtora de Obras Ltda., empresa executora do contrato, por ter recebido os pagamentos superfaturados referentes a tais serviços;

9.8.3.2 superfaturamento decorrente do pagamento por serviço de “aquisição de RR-1C”, quando a empresa contratada usou efetivamente o insumo RR-2C, com custo inferior;

9.8.3.2.1 Sr. André Luiz Costa Ferreira, fiscal do contrato, por ter atestado as medições dos referidos serviços;

9.8.3.2.2 Redram Construtora de Obras Ltda., empresa executora do contrato, por ter recebido os pagamentos superfaturados referentes a tais serviços;

9.8.3.3 superfaturamento decorrente dos serviços de transporte de materiais betuminosos com distâncias de transporte superestimadas;

9.8.3.3.1 Sr. André Luiz Costa Ferreira, fiscal do contrato, por ter atestado as medições dos referidos serviços;

9.8.3.3.2 Laércio Coelho Pina, Orlando Fanaia Machado e Luiz Antônio Ehret Garcia, por aprovarem o projeto básico contendo preços unitários superestimados para os mencionados serviços;

9.8.3.3.3 Redram Construtora de Obras Ltda., empresa executora do contrato, por ter recebido os pagamentos superfaturados referentes a tais serviços;

9.8.3.4 superfaturamento no serviço de CBUQ;

9.8.3.4.1 Sr. André Luiz Costa Ferreira, fiscal do contrato, por ter atestado as medições dos referidos serviços;

9.8.3.4.2 Redram Construtora de Obras Ltda., empresa executora do contrato, por ter recebido os pagamentos superfaturados referentes a tais serviços

9.9 determinar à Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodov) que, nas Tomadas de Contas Especiais mencionadas no item acima, atente para os seguintes aspectos:

9.9.1 em relação à TCE referente ao Contrato 15/2008, caso a medida determinada no subitem 9.6.4 não seja efetivamente implementada, o valor de R$ 169.361,10 deverá ser incluído no débito;

9.9.2 quanto à TCE referente ao Contrato 653/2009, caso a medida determinada no subitem 9.6.3.2 seja efetivamente implementada, o valor de R$ 944.774,07 deverá ser abatido do débito relativo ao superfaturamento no serviço de CBUQ;

9.9.3 no que tange à TCE referente ao Contrato 377/2009, caso a medida determinada no subitem 9.6.3.1 seja efetivamente implementada, a diferença entre tal valor (R$ 1.588.611,26) e o débito apontado referente ao superfaturamento no serviço de CBUQ (R$ 1.425.523,13) deverá ser utilizado como crédito na TCE (referência maio/2008). Se a medida não for efetivamente implementada, o montante de R$ 1.425.523,13 deverá ser incluído no débito.

9.9.4 cada processo de TCE deverá ser constituído por cópia das peças constantes deste processo que tenham relação com o respectivo contrato tratados em cada processo, inclusive os "elementos adicionais de defesa" e "memoriais" (peças 65 e 66), apresentados pela a Srª Deise Silva Torres Souza e pelo Sr. Alex Peres Mendes Ferreira.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1989-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE II – Plenário

**TC 016.372/2013-1**

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional (SCN)

Unidades jurisdicionadas: Ministério do Esporte, Estado do Rio de Janeiro, Município do Rio de Janeiro/RJ e Comitê Organizador dos Jogos Pan-Americanos Rio-2007 S/C Ltda. (CO-RIO)

Interessado: Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal

Advogado constituído nos autos: não há

**Sumário:** SOLICITAÇÃO DE INFORMAÇÕES PROPOSTA POR PARLAMENTAR E ENCAMINHADA AO TCU PELO PRESIDENTE DA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTE DO SENADO FEDERAL. RELATÓRIO FINAL DOS XV JOGOS PAN-AMERICANOS. PREENCHIMENTO DOS REQUISITOS. ATENDIMENTO DA SOLICITAÇÃO. EXPEDIÇÃO DE COMUNICAÇÃO AOS INTERESSADOS.

**RELATÓRIO**

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), encaminhada pelo Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, Senador Cyro Miranda, a partir de requerimento de informações feito pelo Senador Álvaro Dias acerca do relatório final do TCU sobre a apreciação das contas dos XV Jogos Pan-Americanos.

2. A Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex/RJ) instruiu o feito (Peça 6), nos seguintes termos:

“[...] **INTRODUÇÃO**

Trata-se de solicitação do Congresso Nacional, encaminhada pelo Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, Ex$^{mo}$ Sr. Senador Cyro Miranda, a partir de requerimento de informações feito pelo Ex$^{mo}$ Sr. Senador Álvaro Dias acerca do relatório final do TCU sobre a apreciação das contas dos XV Jogos Pan-Americanos.

2. A solicitação foi enviada ao Ex$^{mo}$ Sr. Presidente do Tribunal de Contas da União em 13/6/2013, sendo autuado o presente processo em cumprimento ao art. 7º da Resolução-TCU 215/2008.

3. Cumprida essa etapa, foi feita, em 18/6/2013, a comunicação prescrita no inc. I do art. 8º da Resolução-TCU 215/2008 (peça 2, p.1), bem como encaminhado o processo à Segecex, na forma do inc. III do mesmo artigo.

4. Em 20/6/2013, o presente processo foi encaminhado à Secex/RJ, via Coinfra (peça 3). Em 27/3/2013, despacho da Coinfra encaminhou o processo a esta Secex/RJ.

5. Nesse despacho, consta a solicitação para que esta Unidade Técnica proceda à identificação do relator e subsequente comunicação deste processo a fim de atender o art. 9º, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008.

**EXAME DE ADMISSIBILIDADE**

6. O requerimento (peça 1, p. 2) foi aprovado pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, a solicitação de informações ao TCU foi feita pelo presidente da Comissão (peça 1, p. 1) e trata-se de solicitação de informação sobre resultados de inspeções e auditorias realizadas, nos termos do art. 71, inciso VII, da Constituição Federal.

7. Com isso, verifica-se o atendimento do inciso II do art. 3º e da alínea **b** do inciso I do art. 4º da Resolução-TCU 215/2008 e ao inciso VII do art. 71 da Constituição Federal.

**EXAME TÉCNICO**

8. O Senador Álvaro Dias solicita o Relatório Final do Tribunal de Contas da União relativo à apreciação das contas dos XV Jogos Pan-Americanos, realizados na cidade do Rio de Janeiro, em julho de 2007.

9. No âmbito do TCU, foi prolatado o Acórdão 2.101/2008-TCU-Plenário, acerca do acompanhamento das ações desenvolvidas pelo Poder Público com o objetivo de realizar os Jogos Pan-Americanos de 2007, com base no relatório final sobre as ações dos XV Jogos Pan-Americanos.

10. Os parágrafos 467 a 525 do referido relatório tratam da análise dos gastos com os XV Jogos Pan-Americanos.

11. Dessa forma, propõe-se o encaminhamento do Acórdão 2.101/2008-TCU-Plenário, acompanhado do relatório e voto (peça 5).

12. Esses documentos fazem parte do TC 014.800/2007-3, que se encontra encerrado. No art. 8º da Resolução TCU 215/2008 consta que, neste caso, incumbe ao Presidente do TCU responder à solicitação.

13. Portanto, com base no art. 8º da Resolução TCU 215/2008, propõe-se encaminhar ao Gabinete da Presidência do TCU para elaboração de resposta à presente solicitação do Congresso Nacional.

**CONCLUSÃO**

14. Preenchidos os requisitos de admissibilidade, por parte da solicitação de informações efetuada pelo Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, verificou-se que o objeto da solicitação refere-se ao TC 014.800/2007-3, já encerrado. Para atendimento da solicitação considera-se suficiente o encaminhamento à mencionada comissão de cópia do Acórdão 2.101/2008-TCU-Plenário, bem como do relatório e voto que o ampararam.

**BENEFÍCIOS DE CONTROLE**

15. Nos termos da Portaria Segecex 10, de 30/3/2012, pode ser considerada a seguinte proposta de benefício de controle decorrentes deste processo: fornecimento de subsídios para atuação de outros órgãos ou autoridades.

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

16. Propõe-se o envio dos autos ao Presidente do TCU, para:

a) conhecer da presente solicitação de informações remetida pelo Ex$^{mo}$ Sr. Senador Cyro Miranda, Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, em decorrência do Requerimento de informações feito pelo Ex$^{mo}$ Sr. Senador Álvaro Dias acerca do relatório final do TCU sobre a apreciação das contas dos XV Jogos Pan-Americanos, já que atendidos os requisitos demandados pelo inciso II do art. 3º e alínea **b** do inciso I do art. 4º da Resolução-TCU 215/2008;

b) encaminhar à Presidência da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal cópia do Acórdão 2.101/2008-TCU-Plenário, acompanhado do relatório e do voto que o ampararam (peça 5);

c) determinar o arquivamento dos presentes autos, nos termos do art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008, após o encaminhamento acima proposto.[...]”

É o Relatório.

**VOTO**

A presente Solicitação de Informações encaminhada pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, pode ser conhecida, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade previstos nos arts. 3º, II e 4º, I, **b** da Resolução-TCU 215/2008 e ao inciso VII do art. 71 da Constituição Federal.

2. Conforme mencionado no relatório precedente, a solicitação visa a buscar informações a respeito do relatório final do TCU sobre a apreciação das contas dos XV Jogos Pan-Americanos (Peça 1).

3. O exame efetuado pela Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex/RJ) identificou que, no âmbito do TCU, foi prolatado o Acórdão 2.101/2008-TCU-Plenário, acerca do acompanhamento das ações desenvolvidas pelo Poder Público com o objetivo de realizar os Jogos Pan-Americanos de 2007, com base no relatório final sobre as ações dos XV Jogos Pan-Americanos, proferido no TC 014.800/2007-3 (encerrado).

4. Dessa forma, propõe o encaminhamento do mencionado Acórdão 2.101/2008-TCU-Plenário, acompanhado do Relatório e Voto que o fundamentam à Comissão solicitante.

5. Depreendo que, com o envio dos documentos mencionados, a solicitação restará integralmente atendida, nos termos do art. 17, inciso I, da Resolução-TCU 215/2008.

Face ao exposto, Voto por que este Tribunal adote a deliberação que ora submeto à consideração deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 1990/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC 016.372/2013-1
2. Grupo I – Classe II – Solicitação do Congresso Nacional (SCN)
3. Unidades: Ministério do Esporte, Estado do Rio de Janeiro, Município do Rio de Janeiro/RJ e Comitê Organizador dos Jogos Pan-americanos Rio-2007 S/C Ltda. (CO-RIO)
4. Interessado: Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal
5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio de Janeiro (Secex/RJ)
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Solicitação do Congresso Nacional (SCN), encaminhada pelo Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, Senador Cyro Miranda, a partir de requerimento de informações feito pelo Senador Álvaro Dias acerca do relatório final do TCU sobre a apreciação das contas dos XV Jogos Pan-Americanos (Peça 1).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 71, inciso VII, da Constituição Federal, 38, inciso II, da Lei 8.433/1992, e 232, inciso III, do Regimento Interno, c/c os arts. 3º, II e 4º, I, **b** da Resolução TCU 215/2008, em:

9.1. conhecer da presente Solicitação de Informação;

9.2. encaminhar ao Presidente da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal cópia do Acórdão 2.101/2008-TCU-Plenário, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam;

9.3. considerar integralmente atendida a presente solicitação do Congresso Nacional, nos termos do art. 17, inciso I, da Resolução TCU 215/2008;

9.4. nos termos do art. 17**, caput,** da Resolução-TCU 215/2008, dar ciência da presente deliberação, encaminhando cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e Voto que o fundamentam, ao Senador Álvaro Dias, autor do Requerimento 24/2013-CE;

9.5 arquivar os presentes autos, nos termos do art. 14, inciso IV, da Resolução-TCU 215/2008, após a realização das comunicações determinadas.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1990-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
**TC 033.665/2010-9** (processo eletrônico)
Natureza: Relatório de Monitoramento.
Unidade: Município de Cuiabá/MT.
Responsável: Francisco Bello Galindo Filho (CPF 724.565.408-59).
Advogado constituído nos autos: não há.

**Sumário:** RELATÓRIO DE MONITORAMENTO. OBRAS DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA DE ABASTECIMENTO E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO NO MUNICÍPIO DE CUIABÁ/MT. VERIFICAÇÃO QUANTO AO CUMPRIMENTO DAS DETERMINAÇÕES CONSTANTES DO ACÓRDÃO 2.166/2010-PLENÁRIO. DETERMINAÇÕES INJUSTIFICADAMENTE NÃO IMPLEMENTADAS. APLICAÇÃO DE MULTA AO RESPONSÁVEL.

**RELATÓRIO**

Adoto como relatório o pronunciamento técnico da Secretaria de Controle Externo deste Tribunal no Estado de Mato Grosso – Secex/MT (peça 17), cujas conclusões foram integralmente acolhidas pelos dirigentes da referida unidade regional (peças 18 e 19):

"**INTRODUÇÃO**

1. Trata-se de processo de monitoramento dos itens 1.6.1 e 1.6.2 do Acórdão 2.166/2010-TCU-Plenário (peça 1, p. 1), cujas determinações foram realizadas ao Município de Cuiabá-MT, instaurado em cumprimento ao disposto no art. 243 do Regimento Interno do TCU c/c o art. 2º da Portaria Segecex 13, de 27 de abril de 2011.

2. Transcreve-se, a seguir, os itens ora monitorados do Acórdão 2.166/2010-TCU-Plenário:

'1.6.1. determinar ao Município de Cuiabá – MT que realize perícia de engenharia nas obras constantes do lote 3 do PAC Cuiabá, tendo em vista que as irregularidades apontadas na presente denúncia podem representar prejuízos ao funcionamento e funcionalidade futuros do sistema de abastecimento e de esgotamento sanitário do município, para responder especialmente aos seguintes itens:

1.6.1.1 reaterro dos tubos sem a devida colocação do colchão de areia;

1.6.1.2. reaterramento da rede pluvial danificada na sub bacia 14B; e

1.6.1.3. não utilização de escoramento para assentamento dos tubos;

1.6.2. fixar o prazo de 90 (noventa) dias para que o Município de Cuiabá efetue a perícia determinada no item precedente, e encaminhe o respectivo laudo ao Tribunal, comunicando previamente ao TCU o cronograma da realização das visitas, de modo a possibilitar o seu acompanhamento por técnicos desta Corte de Contas;'

3. PAC Cuiabá é como ficaram conhecidas as obras de saneamento na capital mato grossense, financiadas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC do governo federal.

4. Inicialmente, a Prefeitura de Cuiabá, por intermédio da Sanecap (Companhia de Saneamento da Capital), sociedade de economia mista controlada pelo Município de Cuiabá, então concessionária dos serviços de saneamento desse município, intentou contratar as obras do PAC Cuiabá por meio da Concorrência Pública 001/2007.

5. Essa licitação (Concorrência Pública 001/2007) foi anulada pela Prefeitura de Cuiabá, após determinação do TCU (Acórdão 2.656/2007-TCU-Plenário).

6. A Prefeitura de Cuiabá e a Sanecap promoveram nova licitação, Concorrência Pública 006/2007, que foi objeto do monitoramento realizado no TC 007.884/2008-1, tendo culminado no Acórdão 296/2012-TCU-P, sendo monitorado atualmente no TC 008.747/2012-1. A mencionada licitação foi realizada segundo o tipo menor preço e regime de empreitada por preço unitário, por lote, tendo sido dividida em sete lotes.

7. Encerrada a licitação pela municipalidade, contratadas as empresas e já tendo sido iniciadas as obras, a Polícia Federal efetuou a chamada Operação Pacenas, que contou com participação desta Secex/MT (objeto do processo TC 002.901/2008-1) e que teve como resultado nova anulação da licitação e dos contratos dela decorrentes, também realizada pela própria municipalidade, por meio do Decreto 4.824, de 14/8/2009. Ressalte-se que o Acórdão 2.049/2012-TCU-Plenário considerou a representação contida no mencionado processo (TC 002.901/2008-1) improcedente por ausência de provas, haja vista a anulação das provas produzidas pela Operação Pacenas decretada pelo juízo da 3ª Vara Federal de Mato Grosso, anulação essa mantida pela Terceira Turma do TRF da 1ª Região, com posterior negativa desse mesmo TRF ao seguimento de recurso especial interposto pelo MPF (Ministério Público Federal) e cujo agravo de instrumento interposto pelo MPF teve seu provimento negado pelo STJ (Superior Tribunal de Justiça).

8. Posteriormente, o Município de Cuiabá optou por realizar a concessão dos serviços municipais de água e esgoto à iniciativa privada, tendo divulgado em janeiro de 2012 a vencedora do processo licitatório de concessão desses serviços, empresa Companhia de Águas do Brasil – CAB Ambiental. O contrato de concessão foi assinado em fevereiro/2012. A nova concessionária assumiu definitivamente os serviços de saneamento de Cuiabá em abril/2012.

9. O processo que deu origem ao presente monitoramento (TC 012.664/2009-7) versou sobre denúncia quanto a irregularidades na execução das obras do Lote 3 do PAC Cuiabá. Esse lote tinha como objeto a contratação de empresa para a execução de obras de engenharia para a implantação do sistema de esgotamento sanitário em Cuiabá, sub-bacias 14B e 15, tendo sido contratada a empresa Cuiabano Saneamento e Obras de Engenharia S/A – SPE (CNPJ 09.602.397/0001-66). A empresa contratada constitui-se de consórcio formado pelas empresas Concremax Concreto Engenharia Saneamento Ltda.,Três Irmãos Engenharia Ltda., Gemini Projetos Incorporações Construções Ltda. e Lúmen Consultoria Construções Comércio Ltda.

10. O principal processo conexo, que trata das obras do PAC Cuiabá, é o TC 020.817/2007-6. Nesse processo, foi determinada, à Prefeitura de Cuiabá, por meio do Ac. 2.656/2007-TCU-Plenário, a anulação do processo licitatório para contratação das obras do PAC Cuiabá, Concorrência Pública 001/2007. Desse processo derivou, posteriormente, o processo de monitoramento TC 007.884/2008-1 para acompanhamento das determinações contidas no referido acórdão. Por sua vez, o Acórdão 296/2012-TCU-Plenário, proferido nesse último processo (TC 007.884/2008-1), está sendo monitorado

atualmente no TC 008.747/2012-1, que se encontra no Serviço de Administração da Secex/MT para a realização de oitivas.

11. Além dos processos mencionados no parágrafo anterior, existem os processos de Representação TC 022.441/2009-5 e TC 025.498/2009-1 (apensado ao primeiro), originários do Ministério Público do Estado de Mato Grosso, que reportam, também, irregularidades construtivas na execução das obras do Lote 7 do PAC Cuiabá, tais como não compactação do material asfáltico, ausência de drenos e ausência de escoramento, entre outras. Esses processos estão arquivados na Secex/MT, tendo sido proferido o Acórdão 7.324/2010-TCU-2ª Câmara.

**HISTÓRICO**

12. A Prefeitura de Cuiabá, na pessoa de seu prefeito municipal, Sr. Francisco Bello Galindo Filho, foi comunicada do acórdão ora monitorado por meio do Ofício 119/2011-TCU/Secex/MT (peças 2 e 9 – peça 9 copiada do processo original, TC 012.664/2009-7), recebido na Prefeitura em 8/2/2011.

13. Posteriormente, em novembro/2011, tendo em vista a não manifestação da Prefeitura, a comunicação foi reiterada por meio do Ofício 1569/2011-TCU/Secex/MT (peças 5 e 7), recebido em 25/11/2011.

14. Registra a instrução anterior que, em julho/2012 (durante a instrução do processo de monitoramento TC 008.747/2012-1), questionou-se, informalmente, à Secretaria Municipal de Obras Públicas quanto ao cumprimento do acórdão ora monitorado, haja vista não terem sido detectadas respostas da Prefeitura de Cuiabá aos Ofícios 119/2011-TCU/Secex/MT e 1569/2011-TCU/Secex/MT.

15. Em resposta ao questionamento mencionado no parágrafo anterior, a Secretaria Municipal de Obras Públicas encaminhou à Secex/MT ofício e documentação anexa (peça 8).

16. A Unidade Técnica concluiu que não foi dado cumprimento à determinação do Tribunal e propôs a audiência do Sr. Francisco Bello Galindo Filho, Prefeito Municipal (peças 12-13). O Ministro Relator determinou a realização da audiência proposta (peça 14).

17. Expedida a comunicação devida (peças 15-6), o responsável permaneceu silente.

**EXAME TÉCNICO**

18. Regularmente ouvido em audiência, o responsável não compareceu aos autos. Nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, ao não responder a audiência expedida por esta Corte de Contas, o responsável torna-se revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

19. A despeito da aplicação da revelia, devem ser considerados, no entanto, os elementos já constantes dos autos, os quais podem, inclusive, levar a um juízo favorável ao responsável revel.

20. Deve-se observar que nos processos do TCU a revelia não implica a presunção de que sejam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que o não comparecimento do réu nos autos leva à presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor.

21. Assim, independente da revelia, a avaliação da responsabilidade do agente nos processos desta Corte não prescinde dos elementos existentes nos autos ou para ele carreados, uma vez que são regidos pelo Princípio da Verdade Material (Acórdãos 1.128/2011-TCU-Plenário, 1.737/2011-TCU-Plenário, 341/2010-TCU-2ª Câmara, 1.732/2009-TCU-2ª Câmara, 1.308/2008-TCU-2ª Câmara e 2.117/2008-TCU-1ª Câmara).

22. Todavia, não tendo apresentado qualquer elemento aos autos em sua defesa, nada favorece ao responsável. Ao contrário, o transcurso do tempo sem ação por parte da prefeitura tornou inócua a determinação efetuada, conforme relatado na instrução anterior (peça 12), fato este que deve ser considerado como agravante na fixação de sua multa.

**CONIDERAÇÕES ADICIONAIS**

23. Conforme registrado na instrução anterior:

‘(...) quando da instrução do processo de monitoramento das obras do PAC Cuiabá, TC 008.747/2012-1, viu-se que a Caixa Econômica Federal (Caixa) realizou glosa integral do serviço de ‘escoramento’ (itens 7.3.1 e 7.3.2 da planilha de medição) para o Lote 3 do PAC Cuiabá (peça 10, p. 1, 3 e 6 – documentos extraídos das peças 41, p. 1; 43, p. 1-2 e 93, p. 70-76 do TC 008.747/2012-1).

24. Contudo, não foi realizado glosa pela Caixa para o serviço de ‘lastro de areia para o fundo de valas’ (item 7.6.1 da planilha de medição). Apesar de constar no 2º R.A.E. (segundo Relatório de Acompanhamento de Empreendimento) do Lote 3, emitido pela Caixa, que esse serviço foi glosado (peça 10, p. 3), a planilha de medição final não traz glosa para o mencionado serviço (peça 10, p. 6).

25. Registre-se que, mesmo tendo havido glosa integral da Caixa para o serviço de ‘escoramento’, a Prefeitura assinou termo de rescisão contratual para o Lote 3 (Contrato 020/2008) no qual se compromete a pagar à contratada os serviços glosados pela Caixa a título de escoramento, entre outros serviços também glosados pela mandatária da União (peça 11, p. 1 – documento extraído da peça 13, p. 374-376 do TC 008.747/2012-1).’

24. Por isso, há a necessidade de encaminhamento de cópia do processo ao Tribunal de Contas de Mato Grosso, para as providências a seu encargo, haja vista a fiscalização desses recursos ser de competência da Corte de Contas Estadual.

25. Também em consonância com a instrução anterior, quanto à necessidade de se fixar novo prazo para que a perícia de engenharia determinada seja realizada:

‘(...) entende-se não ser mais pertinente, uma vez que, devido ao longo transcurso de tempo, perdeu-se a tempestividade da medida. Some-se a isso o fato de a Caixa ter efetuado glosa integral do serviço de ‘escoramento’. Ainda, no tocante à irregularidade de ‘reaterramento da tubulação pluvial danificada’, ao ser efetuada escavação para verificar a integridade física da tubulação, tal intervenção poderia ocasionar-lhe danos adicionais.’

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

26. Ante o exposto, propõe-se, à consideração superior:

26.1. a aplicação da multa do art. 58, IV e § 1º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, VII, do Regimento Interno do TCU, ao Sr. Francisco Bello Galindo Filho, CPF 724.565.408-59, Prefeito Municipal de Cuiabá/MT, tendo em vista descumprimento, sem causa justificada, às determinações dos itens 1.6.1 e 1.6.2 do Acórdão 2.166/2010-TCU-Plenário;

26.2. encaminhar cópia do presente processo ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso para as providências que entender cabíveis;

26.3. arquivar os presentes autos após as comunicações processuais devidas.”

É o Relatório.

**VOTO**

Segundo se extrai do relatório precedente, tratam os presentes autos do monitoramento das determinações dirigidas pelo TCU, mediante Acórdão 2.166/2010-Plenário (TC 012.664/2009-7), ao Município de Cuiabá/MT, em razão de irregularidades detectadas nas obras de implantação do sistema de abastecimento e de esgotamento sanitário naquela localidade, realizadas com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC do Governo Federal destinados ao que ficou conhecido como PAC-Cuiabá.

2. Quanto ao mérito, manifesto, desde já, minha anuência à proposta de encaminhamento formulada pela Secretaria de Controle Externo deste Tribunal no Estado de Mato Grosso – Secex/MT, encarregada de instruir o presente feito.

3. Com efeito, não foram adotadas pelo Sr. Francisco Bello Galindo Filho, na condição de Prefeito do Município de Cuiabá/MT, as providências necessárias à aferição, conforme determinado pelo Acórdão 2.166/2010-Plenário, da qualidade dos serviços realizados na implantação do referido sistema de abastecimento e de esgotamento sanitário.

4. O desrespeito do Sr. Francisco Galindo às determinações que lhe foram remetidas por esta Corte de Contas se evidencia, em especial, pelo fato de o nobre Alcaide ter se mantido inerte mesmo diante do pedido de informações encaminhado pela Secex/MT ao Município de Cuiabá/MT em fevereiro de 2011 e reiterado em novembro daquele mesmo ano (peças 2, 5, 7 e 9), informações estas que somente foram obtidas pela aludida unidade técnica em julho de 2012 durante a instrução do processo de monitoramento TC 008.747/2012-1, oportunidade em que a Secretaria Municipal de Obras Públicas foi informalmente questionada sobre o cumprimento de deliberação ora monitorada.

5. Não bastasse essa desídia, os esclarecimentos prestados em resposta àquele questionamento informal feito em meados do ano passado não se prestaram a comprovar, segundo fez consignar a unidade técnica regional em suas duas últimas instruções (peças 12 e 17), "o cumprimento da determinação ora monitorada, uma vez que a Secretaria apenas informa que as determinações feitas à Prefeitura de Cuiabá podem ser requeridas à nova concessionária dos serviços de saneamento, CAB Ambiental, e encaminha documentação referente à 3ª prestação de contas parcial, bem como das medições que dispunham (1ª à 5ª medições), referentes ao Lote 3 do PAC Cuiabá" (peça 12, p. 3).

6. Nessas circunstâncias, considerando a inexistência de qualquer justificativa para o não cumprimento das determinações objeto do Acórdão 2.166/2010-Plenário, cabe apenar o Sr. Francisco Galindo com a multa prevista no art. 58, inciso IV e § 1º, da Lei 8.443, de 16/07/1992.

7. Nada mais havendo a acrescentar, encerro meu pronunciamento, mas não sem antes deixar expressamente consignado que incorporo às minhas razões de decidir a análise empreendida pela Secex/MT, a cujo encaminhamento acrescento apenas a remessa de cópia dos autos também ao Ministério Público do Estado de Mato Grosso, a exemplo do que foi feito no Acórdão 477/2013-Plenário (TC 008.747/2012-1) da relatoria da eminente Ministra Ana Arraes, referente a monitoramento do Acórdão 296/2012-Plenário, igualmente relacionado a obras inseridas no chamado PAC-Cuiabá.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal adote a acórdão que ora submeto à consideração deste colegiado.

ACÓRDÃO Nº 1991/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC 033.665/2010-9 (processo eletrônico)
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Monitoramento.
3. Responsável: Francisco Bello Galindo Filho (CPF 724.565.408-59).
4. Unidade: Município de Cuiabá/MT.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/MT.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de monitoramento destinado a verificar o cumprimento das determinações endereçadas ao Município de Cuiabá/MT mediante Acórdão 2.166/2010-Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. considerar não cumpridos os subitens 1.6.1, 1.6.1.1, 1.6.1.2, 1.6.1.3 e 1.6.2 do Acórdão 2.166/2010-Plenário e, tendo em vista a inexistência de justificativa plausível para esse descumprimento, aplicar ao Sr. Francisco Bello Galindo Filho a multa prevista no art. 58, inciso IV e § 1º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso VII, do Regimento Interno/TCU, no valor de R$ 10.000,00 (dez mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, nos termos do art. 23, inciso III, alínea a, da Lei Orgânica do TCU, c/c o art. 214, inciso III, alínea a, de seu Regimento Interno, o recolhimento, com recursos próprios, da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, acrescida dos encargos legais devidos a contar da data desta deliberação, caso venha a ser paga após ter-se esgotado o prazo ora estipulado;

9.2. tendo em vista o longo tempo decorrido desde a conclusão dos serviços cuja verificação foi determinada pelo Acórdão 2.166/2010-Plenário, abster-se de reiterar ao Município de Cuiabá/MT as determinações ora consideradas não cumpridas;

9.3. encaminhar cópia do presente processo ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso e ao Ministério Público daquele ente federativo, para que adotem as providências que entenderem cabíveis em relação ao fato de a Prefeitura de Cuiabá ter assinado termo de rescisão contratual para o Lote 3 (Contrato 020/2008) no qual se compromete a pagar à contratada os serviços glosados pela Caixa Econômica Federal a título de escoramento, entre outros serviços também glosados pela mandatária da União por não terem sido executados.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1991-28/13-P.

13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário.
**TC 043.321/2012-7**
Natureza: Relatório de Auditoria.
Entidades: Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte – Caern, Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal.
Responsável: Yuri Tasso Duarte Queiroz Pinto, Diretor Presidente da Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte.
Interessado: Congresso Nacional.
Advogados constituídos nos autos: não há.

**Sumário:** FISCOBRAS 2013. RELATÓRIO DE AUDITORIA. OBRAS DE IMPLANTAÇÃO DO SISTEMA ADUTOR SANTA CRUZ DO APODI/MOSSORÓ/RN. IRREGULARIDADES CONSTATADAS NO QUE DIZ RESPEITO A ORÇAMENTO SEM CONTER TODOS OS CUSTOS UNITÁRIOS DOS SERVIÇOS PREVISTOS NO EDITAL E RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE EM DECORRÊNCIA DE CRITÉRIOS INADEQUADOS DE HABILITAÇÃO. PROVIDÊNCIAS ADOTADAS PELO GESTOR CONSIDERADAS SUFICIENTES PARA SANAR NO CASO CONCRETO AS OCORRENCIAS APONTADAS. DETERMINAÇÕES. COMUNICAÇÕES.

**RELATÓRIO**

Trata-se de Relatório de Auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias – SecobHidro, abrangendo a Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte – Caern, a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal, com o objetivo de examinar as obras de implantação do Sistema Adutor Santa Cruz do Apodi/Mossoró, naquele Estado, para as quais foram utilizados recursos do Programa de Trabalho – PT 26.607.2013.100N.0024/2012.

2. A mencionada Auditoria teve por objetivo analisar o Edital da Concorrência 128/2012, destinada à contratação de empresa para a execução das mencionadas obras, nos termos determinados pelo Acórdão 2.382/2011 – TCU – Plenário, bem como verificar o cumprimento das determinações constantes do Acórdão 2.672/2011, do mesmo Colegiado.

3. Concluídos os trabalhos de fiscalização, a SecobHidro elaborou o respectivo Relatório, cujas conclusões foram endossadas pelos dirigentes da Unidade Técnica, expresso nos seguintes termos:

“**1 – APRESENTAÇÃO**

Durante o Fiscobras 2011 (TC 002.577/2011-9), foi realizada auditoria de conformidade no Edital 24/2010-Semarh/RN que também tinha como objeto a contratação de empresa para executar as obras do Sistema Adutor Barragem de Santa Cruz/Mossoró. O valor estimado à época para a obra era de R$35.860.879,87 e os principais achados no âmbito daquela fiscalização foram:

a) existência de projeto básico deficiente e desatualizado, evidenciado na ausência de informações suficientes e necessárias para quantificação adequada do custo total da obra (IG-P);

b) indícios de sobrepreço global no orçamento base do edital no valor de R$ 6.933.844,38, aproximadamente 24% em relação ao orçamento referencial (IG-P);

c) restrição à competitividade da licitação decorrente dos critérios utilizados para habilitação e julgamento, com vedação à participação de consórcio e exigência de quantitativos mínimos desarrazoados para fins de habilitação técnica (IG-C);

d) apresentação de orçamento base da licitação sem detalhamento da composição analítica de todos os custos unitários de serviços (IG-C).

Após a determinação de medida cautelar para a Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Norte (Semarh/RN) se abstivesse de praticar quaisquer atos subsequentes à abertura das propostas até deliberação definitiva do TCU, o órgão que realizou a licitação comunicou a anulação do certame. Contudo, em vista das irregularidades detectadas, o TCU exarou o Acórdão 2.672/2011-TCU-Plenário que contém diversas determinações de medidas a serem implementadas quando do relançamento da nova licitação com o mesmo objeto.

Assim, em 11/7/2012, a Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte (Caern) publicou o edital da Concorrência 128/2012 com a finalidade de contratação de empresa especializada em construção civil para a execução das obras de implantação do Sistema Adutor Santa Cruz do Apodi/Mossoró, como parte integrante das obras de ampliação do sistema adutor de Mossoró. O valor estimado para a obra é de R$ 22.859.587,79 com previsão de duração de 18 meses.

A diminuição do valor do orçamento base se deve à reformulação do projeto básico e à retirada dos valores correspondentes à aquisição de tubos do orçamento.

O projeto básico foi reformulado em decorrência da mudança de local da estação de tratamento de água (ETA) e do Reservatório Apoiado II, bem como das alterações de traçado e perfil da adutora devido aos novos levantamentos topográficos. Com os novos posicionamentos, foi possível reduzir cerca de 2 km no trecho final da adutora, minimizando o impacto sobre o perfil hidráulico do sistema adutor.

A obra será custeada pelo repasse de recursos do Orçamento Geral da União oriundo do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) por meio de Termo de Compromisso 0296775-16/2009, firmado entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades, representado pela Caixa Econômica Federal, e o Governo do estado do Rio Grande do Norte. Esse termo de compromisso foi autorizado em 31/12/2009 e também era a fonte de recurso utilizado para o edital anterior, que foi revogado. Pelo termo de compromisso, a União transferirá até R$ 84.752.608,01, enquanto o governo estadual alocará a contrapartida de R$ 51.000.000,00.

Esse termo de compromisso tem vigência até 30/10/2013 e, até o momento, foi liberado o montante de R$ 6.449.673,47.

Durante a auditoria, o procedimento licitatório estava em fase de recebimento e abertura das propostas, não tendo sido concluída até a finalização deste trabalho.

**Importância socioeconômica**

A cidade de Mossoró vem sendo abastecida atualmente por duas fontes principais de água: uma bateria de poços profundos que capta água do aquífero subterrâneo denominado Açu, que responde por cerca de 60% da demanda de água, e por água de superfície proveniente da barragem Armando Ribeiro Gonçalves, localizado em Açu. A água dessa barragem é aduzida pela adutora Jerônimo Rosado com capacidade limitada a 373,6 l/s, dos quais apenas 275 l/s chegam à cidade de Mossoró.?

Contudo, a exaustão do aquífero subterrâneo, que se torna inviável de ser explorado a partir de 2014 e a limitação da adutora Jerônimo Rosado tornam necessária a complementação do abastecimento de água na região.?

Com vistas a resolver esse problema, foi construída a barragem de Santa Cruz, ao sul da cidade de Apodi, distante em torno de 90 km da cidade de Mossoró. O reservatório formado pela construção da barragem, que oferece um volume de acumulação de aproximadamente 600 milhões de metros cúbicos, permite a adução de um volume de 500 l/s, pelo Sistema Adutor Apodi/Mossoró, fornecendo fonte alternativa de fonte de água à cidade de Mossoró.?

Podem-se citar os seguintes benefícios advindos dessa adução:?

– preservação do aquífero subterrâneo e redução dos custos de manutenção da rede de abastecimento;?

de água, em decorrência da não utilização da atual fonte de captação, o aquífero Açu;?

– melhoria da qualidade da água ofertada à população residente nos municípios e nas comunidades rurais;?

– atração de empreendedores que há muito tempo aspiram desenvolver projetos ao longo da BR-405 e sempre esbarram na falta de água para a realização dos seus negócios;?

– desenvolvimento do município de Mossoró inclusive como polarizador de mais cinquenta outros municípios do Alto Oeste;?

– possibilidade de viabilizar água para consumo humano da população que tende a se instalar às margens da rodovia BR-405 pelas facilidades de deslocamento e de escoamento da produção do Vale do Apodi;?

– desativação de precários sistemas de abastecimentos municipais e rurais, possibilitando economia de despesas com energia elétrica, pessoal, equipamentos e produtos químicos.?

**2 – INTRODUÇÃO**

**2.1 – Deliberação que originou o trabalho**

Em cumprimento ao Acórdão 2.382/2011-TCU-Plenário, realizou-se auditoria na Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte (Caern), Secretaria Executiva do Ministério das Cidades (Mici) e Caixa Econômica Federal, no período compreendido entre 1/11/2012 e 14/12/2012.

As razões que motivaram esta auditoria foram a relevância socioeconômica e financeira do empreendimento, que prevê elevado aporte de recursos federais para sua execução, bem como a determinação contida no Acórdão 2.672/2011-TCU-Plenário à Secob-4 no sentido de que esta unidade adotasse as providências necessárias ao acompanhamento dos procedimentos licitatórios que porventura viessem a ser realizados para a execução do empreendimento em tela.

Tal deliberação, deve-se destacar, foi originada de fiscalização realizada no âmbito do Fiscobras 2011 (TC 002.577/2011-9) na Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente do estado do Rio Grande do Norte (Semarh/RN), a qual era, à época, responsável pelo procedimento licitatório destinado à contratação de empresa para a construção da adutora de Santa Cruz do Apodi/Mossoró. Naquela ocasião, foram identificadas diversas irregularidades no edital, culminando em sua revogação pela Semarh/RN e em diversas determinações desta Corte de Contas a serem cumpridas quando da realização de nova licitação.

A atribuição para realizar o novo e atual procedimento licitatório (Concorrência 128/2012) foi transferida à Caern, motivo pelo qual também a ela recaiu a obrigação de observar integralmente as determinações exaradas pelo referida decisão.

**2.2 – Visão geral do objeto**

O Sistema Adutor Barragem de Santa Cruz/Mossoró tem como objetivo principal complementar a oferta de água para a cidade de Mossoró/RN, hoje abastecida por poços tubulares (60%) e pela adutora Jerônimo Rosado (Açu-Mossoró) e, secundariamente, atender as áreas urbanas de Apodi, Felipe Guerra, Governador Dix-Sept Rosado, Jucuri e comunidades rurais de Pedra Branca, Três Marias, Tapuio, Alto da Boa Vista, Mulungu, Mirasselva, Canto de Vara e Ponta d'água.

A água será aduzida da barragem de Santa Cruz do Apodi, que foi construída para assegurar o abastecimento público de várias cidades do Vale do Apodi, inclusive a cidade de Mossoró. As reservas armazenadas nessa barragem, da ordem de 610 milhões de metros cúbicos, asseguram não somente a oferta hídrica para desenvolvimento dos projetos de irrigação do Vale do Apodi, mas, acima de tudo, o abastecimento com água potável para toda a população residente nos municípios à montante e à jusante da referida barragem.

Portanto, o aproveitamento da água da Barragem de Santa Cruz do Apodi, em toda sua plenitude, constitui fator alavancador do desenvolvimento da região e da melhoria das condições de saúde e qualidade de vida da população dessa área. Nesse sentido, o Sistema Adutor da Barragem de Santa

Cruz do Apodi/Mossoró terá uma parcela significativa de contribuição na medida em que a oferta de água tratada e de boa qualidade será assegurada para a população residente nos municípios e nas comunidades rurais.

O sistema foi projetado com alcance de 20 anos, sendo que a população beneficiada no início de plano (2010) é de 144.889 habitantes e, no final de plano (2030) é de 179.613, com uma demanda total de fim de plano no valor de 457,11 l/s. Desse total, cerca de 12.215 pessoas residem atualmente em comunidades rurais, em regiões muito críticas do ponto de vista do abastecimento público de água. O sistema adutor irá resolver o problema mais sensível dessa população, que é a falta de água potável durante os períodos prolongados de estiagem.

Atualmente, essas comunidades são atendidas quase que exclusivamente por carros-pipa. O projeto básico original previa a instalação de diversos chafarizes padronizados para atender as comunidades rurais localizadas ao longo da adutora, que margeia a BR-405 ao longo de praticamente todo o seu trajeto. No projeto executivo em análise, por solicitação da contratante (Caern), os chafarizes deverão ser substituídos por outra solução de atendimento a ser implementada em etapa posterior.

O projeto executivo utilizado na Concorrência 128/2012 contém outras alterações em relação ao projeto básico anterior e que se fizeram necessárias em decorrência de mudanças no traçado da adutora e na localização das estações elevatórias. O custo da obra será de R$ 22.859.587,79 e a previsão para a duração da obra é de 18 meses.

De acordo com o novo projeto, permanecerão sendo atendidas por ligação direta da adutora principal apenas as cidades de Apodi e Distrito do Jucuri. Essas cidades, em conjunto com os municípios de, Felipe Guerra e Governador Dix-Sept Rosado, tem suas vazões contabilizadas no projeto executivo, embora não estejam contempladas as obras dos ramais no escopo do projeto.

Quanto ao material a ser utilizado, foi realizado um estudo econômico de alternativa pela gerência de projetos da Caern em que se demonstrou a inviabilidade de executar a adutora principal totalmente com tubos de poliéster reforçado com fibra de vidro (PRFV). Pela viabilidade econômica e técnica, escolheu-se o material de ferro fundido para toda a adutora. Contudo, em face da disponibilidade de 17.364 m de tubos de PRFV adquiridos pelo governo estadual, a Caern optou por utilizar tais tubos em substituição aos de ferro fundido.

Assim, a solução final para a implantação da adutora, cujo comprimento abrange toda a extensão entre a Barragem do Apodi e a cidade de Mossoró, com diâmetro de 600 mm, é caracterizada por 73.006 m de tubulação em ferro fundido dúctil (FoFo) nos trechos aéreos, 17.364 m de tubulação em PRFV nos trechos enterrados, além de duas caixas de transição e seis tanques de amortecimento unidirecionais (TAUs).

Apenas as tubulações das adutoras serão instaladas em faixas de domínio públicos, enquanto as áreas de estações elevatórias, TAUs e caixas de transição serão implantadas em áreas desapropriadas.

No que tange aos aspectos técnicos, o Sistema Adutor Santa Cruz/Mossoró pode ser dividido em 10 (dez) trechos:

Trecho 1 – Da estação de tratamento de água (ETA) até a caixa de passagem/reservatório;

Trecho 2 – Da caixa de passagem/reservatório até o reservatório apoiado na cidade de Mossoró (RAP-2) através da adutora principal e respectivas estações elevatórias;

Trecho 3 – Do RAP-2 até o reservatório elevado Abolição IV;

Trecho 4 – Do RAP-2 até o reservatório elevado Abolição I;

Trecho 5 – Do RAP-2 até os reservatórios elevados centrais;

Trecho 6 – Do RAP-2 até o reservatório apoiado RAP-11;

Trecho 7 – Da adutora principal ao reservatório elevado Belo Horizonte;

Trecho 8 – Da derivação da adutora principal até a cidade de Apodi;

Trecho 9 – Da derivação da adutora principal até a cidade de Felipe Guerra;

Trecho 10 – Da derivação da adutora principal até a cidade de Gov. Dix Sept Rosado.

As principais obras que compõem o sistema adutor são:

* Estação Elevatória de Água Bruta, com bombas de tipo submersível (EBF–1);
* Estação de Tratamento de Água de dupla filtração;
* Reservatório de Acumulação e Contato Semi-enterrado com capacidade de 1.500m3 (RAP-1);
* Reservatórios de Acumulação (05) semi-enterrados com uma câmara de 1.500m3 cada (RAP-1ª, RAP-1B, RAP-1C), antecedendo as elevatórias intermediárias da adutora e os RAP-2 e RAP-4 na zona urbana de Mossoró;
* Estação Elevatória de Água Tratada, com bombas centrífugas (EE1);
* Estações Elevatórias Intermediárias (03) da adutora principal (EE2, EE3 e EE4), com bombas centrífugas;
* Adutora em tubos de ferro fundido DN 600mm com 92,2 km até a cidade de Mossoró, dividida em quatro trechos com três estações elevatórias intermediárias (EE2, EE3 e EE4);
* Sub-adutora em tubos de ferro fundido DN 250mm com 0,10 km até a cidade de Apodi (a ser implantada futuramente);
* Sub-adutora em tubos de ferro fundido DN 100mm com 7,5 km até a cidade de Felipe Guerra (a ser implantada futuramente);
* Sub-adutora em tubos de ferro fundido DN 150mm com 15,7 km até a cidade de Governador Dix Sept Rosado (a ser implantada futuramente); Sub-adutora em tubos de ferro fundido DN 100mm com 0,4 km até o Distrito de Jucurí (a ser implantada futuramente);
* Centro de Reservação da margem esquerda (RAP-2);
* Caixa de Passagem / Reservatório com 200 m³, na mudança do trecho de recalque/gravidade.

**2.3 – Objetivo e questões de auditoria**

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de implantação do Sistema Adutor Santa Cruz do Apodi/Mossoró.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:

1) Existem estudos que comprovem a viabilidade técnica e econômico-financeira do empreendimento?

2) O tipo do empreendimento exige licença ambiental e foram realizadas todas as etapas para esse licenciamento?

3) Há projeto básico/executivo adequado para a licitação/execução da obra?

4) O orçamento da obra encontra-se devidamente detalhado (planilha de quantitativos e preços unitários) e acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços?

5) Os preços dos serviços definidos no orçamento da obra são compatíveis com os valores de mercado?

6) O procedimento licitatório foi regular?

**2.4 – Metodologia utilizada**

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.

Durante o planejamento da auditoria, o levantamento das informações sobre o convênio e o procedimento licitatório foi realizado por meio de ofícios de requisição à Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (Caern). Na fase de execução da auditoria, a equipe realizou análise dos documentos enviados, sem visita ao local da obra, tendo em vista tratar-se de fiscalização de edital para a contratação dos serviços para execução do empreendimento.

Para responder às questões de auditoria levantadas e elaborar as matrizes de planejamento e de achados, foram utilizadas as técnicas de análise documental, conferência de cálculos e indagações ao órgão estadual competente. Adicionalmente, para a análise da adequabilidade de preços elaborou-se a curva ABC da planilha orçamentária do edital, tendo a escolha dos serviços sido feita por amostragem em função de sua representatividade frente ao valor total do orçamento. Quanto ao projeto executivo

encaminhado pela Caern, procedeu-se à comparação entre os quantitativos de projeto e aqueles constantes do orçamento base.

Não foram solicitados documentos ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal.

Também foram realizadas verificações quanto ao cumprimento de determinações exaradas por este Tribunal de Contas da União por meio do Acórdão 2.672/2011-TCU-Plenário.

**2.5 – Limitações inerentes à auditoria**

Não houve restrições significativas à esta fiscalização.

**2.6 – Volume de recursos fiscalizados**

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ **0,00.** Esse montante corresponde ao valor estimado no Edital da Concorrência 128/2012 para a execução da obra de implantação do Sistema Adutor Santa Cruz do Apodi/Mossoró.

**2.7 – Benefícios estimados da fiscalização**

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar melhorias na forma de atuação dos órgãos fiscalizados, mais especificamente quanto ao aperfeiçoamento do procedimento licitatório pelo órgão estadual após apontamentos realizados pela equipe de auditoria, e o aumento da expectativa de controle.

**3 – ACHADOS DE AUDITORIA**

**3.1 – O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital / Contrato / Aditivo.**

**3.1.1 – Tipificação do achado:**

Classificação – outras irregularidades (OI)

**3.1.2 – Situação encontrada:**

Verificou-se que o Edital da Concorrência 128/2012 não continha as composições de todos os custos unitários dos serviços do orçamento base, em descumprimento ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993 e ao subitem 9.1.3 do Acórdão 2.672/2011-TCU-Plenário.

Durante a análise do Edital da Concorrência 128/2012, destinado à contratação de obras e serviços de engenharia relativos à implantação do Sistema Adutor Santa Cruz do Apodi/Mossoró, observou-se que não estavam disponíveis para as empresas licitantes todas as composições de custos unitários dos serviços constantes do orçamento base, como comanda o art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993.

De fato, grande parte dos serviços constantes do orçamento base teve seus preços cotados dos sistemas oficiais Sinapi e Sicro, tendo sido especificado no orçamento os códigos das composições utilizadas para esses itens. No entanto, para os serviços cujos preços não foram retirados dos citados sistemas, não foi observada a presença de suas composições no edital de licitação. Desse modo, tendo em vista que a especificação dos códigos das composições do Sicro e Sinapi, por serem sistemas de acesso público, garante o acesso às composições, a ausência de composições de custos unitários foi verificada apenas para aqueles itens do orçamento cujos preços foram retirados de outros sistemas de custos.

Quanto à tal lacuna do edital, deve-se ressaltar que, além da já mencionada determinação legal acerca da necessidade de constar do edital as composições de custos unitários de todos os serviços do orçamento, já havia sido exarada por esta Corte de Contas, por meio do subitem 9.1.3 do Acórdão 2.672/2011-TCU-Plenário, determinação ao órgão competente para que, quando da elaboração do edital em análise, elaborasse as composições detalhadas dos custos unitários de **todos os serviços**, inclusive da administração local (compreendendo a manutenção e operação do canteiro de obras), dos serviços de instalação do canteiro de obras, de mobilização de equipamentos e usina de concreto e de desmobilização de equipamentos, e do BDI, em cumprimento ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993.

Assim, a ausência de algumas composições de custos no edital em apreço, além de descumprir mandamento legal específico e ferir o princípio da transparência, vai de encontro também à determinação desta Corte de Contas, constituindo-se assim em irregularidade.

É importante salientar que, em tese, a ausência de composições de custos unitários no processo licitatório pode ser causa de anulação do certame, tendo em vista que essa irregularidade impõe dificuldades ao julgamento das propostas, à fiscalização do empreendimento e à própria atividade de controle da despesa pública, além de impor, especialmente neste caso concreto, dificuldades aos potenciais interessados no certame para elaboração de suas propostas, obstaculizando, portanto, o acesso amplo ao direito de participar de licitações públicas.

No entanto, no caso concreto, tratavam-se de poucas composições faltantes, na medida em que a maioria dos serviços foi cotado pelos sistemas Sicro e Sinapi. Assim, a irregularidade decorrente da ausência das composições de alguns serviços não configura uma lacuna capaz de anular o procedimento licitatório, visto que os custos do empreendimento estavam praticamente todos detalhados e, assim, não proporcionavam óbices relevantes capazes de ferir a competitividade do certame.

Tal fato, contudo, não exime o órgão responsável pela licitação de dar cumprimento total à lei e à determinação desta Corte de Contas, além de primar pela transparência dos atos públicos, motivo pelo qual esta equipe de auditoria solicitou da Caern, por meio do Ofício de Requisição 2 -1.169/2012, esclarecimentos ou justificativas quanto à ausência das composições no edital de licitação em comento.

Como resposta, por meio do Ofício 2.291/2012-PR, a Caern ratificou que não foram apresentadas as composições cujos preços unitários constavam do Sinapi ou Sicro, haja vista terem sido disponibilizados os códigos por meio dos quais se garante o acesso a tais composições.

Quanto aos serviços que não tiveram seus preços retirados dos sistemas mencionadas, o órgão explicitou que suas composições analíticas foram abertas e seus insumos substituídos pelos do Sinapi, conforme orientação fornecida pela Caixa Econômica Federal.

Por fim, esclareceu que foi realizada comunicação às empresas licitantes, em 19/11/2012, por meio de email dos participantes e do site do órgão, sobre a disponibilidade das composições supramencionadas na Assessoria de Licitações e Contratos (ALC) do referido órgão.

**3.1.3 – Objetos nos quais o achado foi constatado:**

**(OI) – Edital 128/2012**, 24/10/2012, CONCORRÊNCIA, Edital para contratação de empresa qualificada em saneamento básico para a execução das obras e serviços de engenharia relativos à implantação do Sistema Adutor Santa Cruz do Apodi/Mossoró.

**3.1.4 – Causas da ocorrência do achado:**

Descumprimento parcial do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993, e inobservância do princípio da transparência.

**3.1.5 – Critérios:**

Acórdão 1391/2004, item 9.3, TCU-Plenário
Acórdão 1387/2006, item 9.1.5, TCU-Plenário
Acórdão 2065/2006, item 9.1, TCU-Plenário
Acórdão 2672/2011, item 9.1.3, Tribunal de Contas da União, Plenário
Decisão 930/2001, item 8.2.1, TCU-Plenário
Decisão 930/2001, item 8.2.2, TCU-Plenário
Decisão 1332/2002, TCU
Lei 8666/1993, art. 7º, § 2º, inciso II

**3.1.6 – Evidências:**

Anexo I-Orçamento Básico e Quantitativos, folhas 1/23.
Ofício de Requisição 1-1169/2012 – Ofício de Requisição 1-169/2012.
Ofício de reiteração 1-1169/2012 – Ofício de reiteração 1-169/2012.
Oficio requisição 2-1169-2012.
Edital (Processo Licitatório nº 128 – CN).
Comunicado às licitantes.
Resposta ao Ofício de Requisição 1-1169/2012.
Resposta ao Ofício de Reiteração 1-1169/2012.

Resposta ao Ofício de Requisição 2-1169/2012.
Termo de Compromisso.
Anexo III-Cronograma Físico e Financeiro.
Comunicado às licitantes – Comunicado feito pela Caern às licitantes.

**3.1.7 – Conclusão da equipe:**

Diante das informações fornecidas, entende-se que a companhia estadual tomou as providências, mesmo que tardiamente, para garantir o acesso das empresas participantes a todas as composições de custos unitários dos serviços a serem contratados antes da abertura das propostas, que ocorreu em 7/12/2012, dando cumprimento integral à lei, às determinações desta Corte de Contas, e ao princípio da transparência.

Nesse sentido, por terem sido poucas as composições faltantes no edital e por ter o órgão estadual, posteriormente, corrigido tal falha ao tomar as providências necessárias para garantir o amplo acesso das participantes a todas composições de custos unitários, considera-se necessário neste momento expedir apenas alerta ao órgão estadual acerca do descumprimento da lei e da determinação desta Corte, de modo a atentar-se para a necessidade de observar os mandamentos legais e os princípios pertinentes em futuras licitações.

**3.2 – Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento.**

**3.2.1 – Tipificação do achado:**

Classificação – outras irregularidades (OI)

**3.2.2 – Situação encontrada:**

Verificou-se que o Edital da Concorrência 128/2012-PR continha cláusula de habilitação restritiva à competitividade devido à exigência de quantitativo mínimo de um serviço ser superior a 50% do montante previsto para a obra, em desrespeito ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, aos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, § 1º, da Lei 8.666/1993 e à determinação do subitem 9.1.6 do Acórdão 2.672/2011-TCU-Plenário.

De acordo com o subitem 9.1.6 do Acórdão 2.672/2011-TCU-Plenário, esta Corte de Contas determinou que o órgão responsável pela licitação não estabelecesse cláusulas restritivas que contivessem como exigência de qualificação técnica a execução de quantitativo superior a 50% do montante previsto no orçamento base, em conformidade com estabelecido pela jurisprudência do TCU. Assim, procedeu-se à análise dos critérios de habilitação técnica constantes do Edital de Concorrência 128/2012.

Ao se ater sobre o item ‘Concreto usinado para pilar, viga e laje Fck=40Mpa’, observou-se que a Caern, por meio de comunicação realizada aos licitantes em 5/11/2012, exigiu o quantitativo mínimo de 150 m³ para esse serviço, quantidade esta que corresponde a cerca de 62% do montante total previsto para ser executado na obra (240,37m³).

Nesse sentido, tendo em vista que o critério de habilitação contido no edital não condizia com a jurisprudência desta Corte de Contas e ainda representava descumprimento de determinação especifica para o órgão competente, solicitou-se à Caern, por meio do Ofício de Requisição 2-1.169/2012, esclarecimentos acerca do critério restritivo de habilitação verificado.

Em resposta, por meio do Ofício 2.291/2012-PR, o órgão estadual esclareceu que foi corrigido o equívoco sobre o valor exigido para a comprovação da capacitação técnico-operacional do serviço supramencionado. Para comprovar tal fato, o órgão enviou comunicado aos licitantes em 3/12/2012, por meio de email das empresas e do site do órgão, em que modificava valor de quantitativo mínimo executado do serviço para 120 m³ (49,9% do que será efetivamente executado).

**3.2.3 – Objetos nos quais o achado foi constatado:**

**(OI) – Edital 128/2012**, 24/10/2012, CONCORRÊNCIA, Edital para contratação de empresa qualificada em saneamento básico para a execução das obras e serviços de engenharia relativos à implantação do Sistema Adutor Santa Cruz do Apodi/Mossoró.

**3.2.4 – Causas da ocorrência do achado:**

Descumprimento de determinação do Tribunal de Contas da União constante do subitem 9.16 do Acórdão 2.672/2012-TCU-Plenário.

**3.2.5 – Critérios:**

Acórdão 2672/2011, item 9.1.6, Tribunal de Contas da União, Plenário
Constituição Federal, art. 37, inciso XXI
Lei 8666/1993, art. 3º; art. 30

**3.2.6 – Evidências:**

Processo Licitatório – Publicações, folhas 1/3.
Edital (Processo Licitatório nº 128 – CN), folha 8.
Ofício de Requisição 1-1169/2012 – Ofício de Requisição 1-169/2012.
Ofício de reiteração 1-1169/2012 – Ofício de reiteração 1-169/2012.
Oficio requisição 2-1169-2012.
Comunicado às licitantes.
Resposta ao Ofício de Requisição 1-1169/2012.
Resposta ao Ofício de Reiteração 1-1169/2012.
Resposta ao Ofício de Requisição 2-1169/2012.
Termo de Compromisso.
Anexo III-Cronograma Físico e Financeiro.
Comunicado às licitantes – Comunicado feito pela Caern às licitantes.

**3.2.7 – Conclusão da equipe:**

Em tese, critérios restritivos de habilitação são causas de anulabilidade do edital de licitação, tendo em vista afrontarem o princípio da competitividade, obstaculizando o acesso amplo ao direito de participar de licitações públicas.

No entanto, o equívoco incorrido pela Caern ao exigir a comprovação de mais de 50% do quantitativo total previsto para a obra recaiu sobre um serviço bastante comum em qualquer obra de construção civil, sendo pouco provável que tal exigência restringisse a participação de alguma empresa na licitação em tela.

Nesse sentido, a irregularidade não apresentou relevância capaz de restringir de fato a competitividade e de ensejar a necessidade de republicação do edital, sendo suficiente a medida adotada pelo órgão estadual para dar cumprimento integral à determinação desta Corte de Contas e se coadunar com a jurisprudência do Tribunal.

Por esse motivo, será expedido apenas um alerta à Caern acerca do fato, de modo a subsidiar suas ações em futuras licitações.

**4 – ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS**

O presente trabalho não apresenta relatório fotográfico, pois a fiscalização foi realizada na fase de edital, antes, portanto da contratação e emissão da ordem de serviço para início das obras. ?

Quanto à relatoria deste processo, destaca-se que a o critério de definição do Ministro relator baseou-se no art. 18-A da Resolução TCU 175, de 25 de maio de 2005.

**5 – CONCLUSÃO**

A realização desta auditoria foi baseada nas questões formuladas na matriz de planejamento, as quais, ao serem respondidas, indicaram os seguintes achados de irregularidades no Edital de Concorrência 128/2012:

1 – O orçamento não é acompanhado das composições de todos os custos unitários de seus serviços no Edital da Concorrência 128/2012 (OI).

2 – Restrição à competitividade da licitação decorrente de critérios inadequados de habilitação e julgamento (OI).

Quanto ao primeiro achado, observou-se que o orçamento base da licitação em apreço apresentou para grande parte de seus serviços códigos das composições dos sistemas Sicro e Sinapi utilizadas para cotações dos custos unitários. Nesses casos, considera-se a indicação do código

suficiente para garantir o acesso das licitantes às composições, tendo em vista serem os citados sistemas de acesso público.

No entanto, para alguns serviços, foram utilizadas composições de outros sistemas de acesso mais restrito, sem que fossem apresentadas tais composições no orçamento base da licitação. Tal fato demonstrou que não foi dado integral atendimento ao art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993 e à determinação do subitem 9.1.3 do Acórdão 2.672/2011-TCU-Plenário.

Após solicitar esclarecimentos à Caern sobre o fato constatado, observou-se que o órgão havia adotado medidas no sentido de disponibilizar todas as composições às empresas licitantes, saneando a irregularidade.

Por se tratarem de poucas composições faltantes e por ter o órgão tomado as providências adequadas, conclui-se ser necessário apenas dar ciência acerca da impropriedade observada, como subsídio às futuras licitações.

No que tange ao segundo achado, constatou-se que um dos critérios de habilitação técnico-operacional encontrava-se em desconformidade com a jurisprudência do TCU e com determinação expedida por esta mesma Corte, por meio do subitem 9.1.6 do Acórdão 2.672/2011-TCU-Plenário. Tratava-se, mais especificamente, da exigência de comprovação de prévia execução de cerca de 60% (150m³) do quantitativo total previsto para o serviço ‘concreto usinado para pilar, viga e laje Fck=40Mpa’, quando o máximo permitido pela jurisprudência e pela determinação específica do acórdão é de 50%.

Após notificação da equipe de auditoria acerca do fato, a Caern reconheceu o equívoco e expediu comunicação às empresas participantes de novo valor exigido (120m³ ou 49,9% do quantitativo a ser executado) para o mencionado serviço.

Considerando ser o citado serviço bastante comum em obras de engenharia e ter sido o volume relativamente pequeno frente ao total provavelmente já executados por empresas do ramo, entende-se que a exigência inicial não foi capaz de restringir de fato a competitividade do certame, concluindo-se assim que a medida adotada pela Caern foi suficiente para elidir a irregularidade.

Assim, quanto a esse achado, a proposta de encaminhamento se restringirá a dar ciência ao órgão competente sobre a irregularidade verificada como forma de subsídio para futuras licitações.

Como já indicado neste relatório, as respostas às questões de auditoria foram obtidas a partir da execução dos procedimentos da matriz e da verificação do cumprimento das determinações exaradas pelo Acórdão 2.672/2011-TCU-Plenário.

Nesse sentido, cumpre observar a determinação contida no item 9.1.4 da referida decisão, a qual previa a necessidade de se estabelecer índices mais adequados de reajuste para a obra em tela, de modo a evitar o descumprimento do art. 40, inciso XI da Lei 8.666/1993. Contudo, quando da prolação do referido acórdão, o orçamento base para construção da adutora abrangia a aquisição de tubos, contexto que justificava a adoção de índices diferenciados e específicos para esses itens. O atual edital, no entanto, não mais abarca esses materiais, os quais serão adquiridos por meio de pregão. Assim, a licitação trata apenas de obras civis, especialmente de estruturas de concreto, para as quais o INCC é adequado. Nesse sentido, considera-se que o teor da determinação do item 9.1.4 do Acórdão 2.672/2011-TCU-Plenário não mais se aplica ao edital da Concorrência 128/2012.

Quanto às demais questões de auditoria que não originaram achados, destaca-se que foi realizada a análise do orçamento básico da obra, não tendo sido constatada a existência de sobrepreço relevante. Mais especificamente, apurou-se, por meio do método da limitação dos preços unitários, um sobrepreço cujo valor representa apenas 1,4% do valor global contratado. Nesse sentido, considerou-se adequado o orçamento base do edital.

Adicionalmente, ao verificar o cumprimento do item 9.1.5 do Acórdão 2.672/2011-TCU-Plenário, constatou-se a existência de descompasso entre o cronograma físico-financeiro e à previsão de recursos orçamentários, uma vez que o Termo de Compromisso 0296775-16/2009 atualmente é válido até 30/10/2013 e a obra tem previsão de duração de 540 dias. No entanto, quando questionado sobre essa aparente incompatibilidade, a Caern informou pelo Ofício 2.291/2012-PR que aguarda a

finalização do processo licitatório, momento em que terá a data de finalização do futuro contrato definida, para requisitar termo aditivo de prazo ao termo de compromisso. Diante disso, esta equipe de auditoria entendeu que não houve descumprimento de determinação, já que o órgão aguardará a finalização da licitação para proceder ao ajuste da vigência do termo de compromisso.

Por fim, vale salientar os benefícios desta fiscalização, os quais constituem o aumento da expectativa do controle e o aperfeiçoamento da atuação do órgão estadual jurisdicionado, na medida em que adotou providências para corrigir os equívocos apontados pela equipe de auditoria no procedimento licitatório destinado à execução da Adutora Santa Cruz do Apodi/Mossoró.

Com relação à proposta de encaminhamento, além da expedição de ofícios de ciência ao órgão sobre as irregularidades constatadas, propõe-se o encerramento dos presentes autos.

**6 – PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

**Proposta da equipe**

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) Dar ciência à Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte (Caern) sobre as seguintes impropriedades:

a.1) ausência, no orçamento base de licitação, de composições de custos unitários para alguns de seus serviços, identificada no Edital de Concorrência 128/2012, o que afronta o disposto no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993 e a determinação deste Tribunal de Contas da União, constante do subitem 9.1.3 do Acórdão 2.672/2011-TCU-Plenário; (3.1)

a.2) existência de cláusula de habilitação quanto à qualificação técnica inadequada, identificada no Edital de Concorrência 128/2012, o que afronta determinação específica desta Corte de Contas constante do subitem 9.1.6 do Acórdão 2.672/2011-TCU-Plenário, além de possibilitar o desatendimento ao art. 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988, e aos arts. 3º, §1º, inciso I, e 30, §1º da Lei 8.666/1993; (3.2)

b) enviar cópia do acórdão que vier a ser prolatado, bem como cópia do relatório e voto que o fundamentarem, à Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (Caern), à Caixa Econômica Federal, ao Ministério das Cidades, à Secretaria de Controle Externo do estado do Rio Grande do Norte e às 2ª e 6ª Secretarias de Controle Externo.

c) encerrar os presentes autos com fulcro nos incisos III e V do art. 169 do Regimento Interno do TCU."

É o Relatório.

**VOTO**

Em exame Relatório de Auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias – SecobHidro nas obras de implantação do Sistema Adutor Santa Cruz do Apodi/Mossoró no Estado do Rio Grande do Norte, cujos recursos foram incluídos no Programa de Trabalho – PT 26.607.2013.100N.0024/2012, conforme determinação constante do Acórdão 2.383/2011 – TCU – Plenário.

2. A mencionada fiscalização teve por objetivo examinar os termos do Edital da Concorrência 128/2012, conduzida pela Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte – Caern, cujo objeto é a contratação de empresa especializada para a execução das referidas obras, bem como verificar o cumprimento das determinações formuladas pelo Tribunal por meio do Acórdão 2.672/2011 – TCU – Plenário.

3. O citado Acórdão 2.672/2011 foi proferido no âmbito do TC 002.577/2011-9, que tratou do Relatório de Auditoria realizada pelo Tribunal na Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Norte – Semarh/RN, na qual foi examinado o Edital da Concorrência 24/2010-Semarh/RN, destinada à contratação de empresa especializada para executar as obras relativas ao aludido empreendimento.

3.1. Naquela auditoria realizada na Semarh/RN foram constatadas diversas irregularidades nos termos do referido instrumento convocatório, consistentes em:

a) projeto básico deficiente e desatualizado, evidenciado na ausência de informações suficientes e necessárias para quantificação adequada do custo total da obra;

b) indícios de sobrepreço global no orçamento base do edital, no valor de R$ 6.933.844,38, aproximadamente 24% em relação ao orçamento referencial;

c) restrição à competitividade da licitação decorrente dos critérios utilizados para habilitação e julgamento, com vedação à participação de consórcio e exigência de quantitativos mínimos desarrazoados para fins de habilitação técnica; e

d) apresentação de orçamento base da licitação sem o detalhamento da composição analítica de todos os custos unitários de serviços.

3.2. Em decorrência dessas irregularidades, a Unidade Técnica propôs a concessão de medida cautelar para determinar-se à Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos do Estado do Rio Grande do Norte – Semarh/RN que se abstivesse de praticar quaisquer atos subsequentes à abertura das propostas até deliberação definitiva desta Corte de Contas. Ao examinar os autos, entendi por bem, entretanto, determinar, preliminarmente, a oitiva da mencionada Secretaria, para que se manifestasse a respeito dos fatos apontados na Auditoria.

3.3. Devidamente comunicada quanto à oitiva determinada, a Semarh/RN informou a esta Corte de Contas que havia anulado o processo licitatório em questão.

3.4. Ao examinar o mencionado Relatório de Auditoria, na Sessão de 5/10/2011, à vista das irregularidades apontadas e objetivando evitar a repetição destas no futuro, o Tribunal decidiu determinar à Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Norte – Semarh/RN uma série de medidas a serem implementadas por ocasião do eventual lançamento de nova licitação para o mesmo objeto, conforme consta do subitem 9.1 e seus desdobramentos, do Acórdão 2.672/2011 – TCU – Plenário.

3.5. Foi determinado, também, que a então 4ª Secretaria de Fiscalização de Obras – Secob-4 adotasse as providências necessárias ao acompanhamento dos procedimentos licitatórios que porventura viessem a ser realizados pela Semarh/RN em substituição ao Edital da Licitação 24/2010, consoante apontado subitem 9.4 da mesma deliberação.

4. Desta feita, a SecobHidro apresenta o Relatório de Auditoria por esta realizada, abrangendo a Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte – Caern, a Secretaria Executiva do Ministério

das Cidades e a Caixa Econômica Federal, a primeira empresa agora encarregada de conduzir a execução das obras de implantação do Sistema Adutor Santa Cruz do Apodi/Mossoró. Na mencionada fiscalização foi examinado o teor do Edital da Concorrência 128/2012, destinada à contratação de empresa especializada para a execução das obras relativas ao referido empreendimento, bem como verificado o cumprimento das determinações formuladas pelo Tribunal mediante o Acórdão 2.672/2011 – TCU – Plenário.

5. Consoante registrado no Relatório que antecede este Voto, a Equipe de Auditoria encarregada dos trabalhos constatou as seguintes irregularidades:

a) o Edital da Concorrência 128/2012 não contém a composição de todos os custos unitários dos serviços constantes do orçamento base da licitação; e

b) o mencionado instrumento convocatório contém cláusula de habilitação restritiva à competitividade, consubstanciada na exigência de quantitativo mínimo de um serviço superior a 50% do montante previsto para a obra.

5.1. A Unidade Técnica registrou, a propósito da irregularidade apontada na alínea **a** acima, que a ocorrência verificada, a par de contrariar os termos do art. 7º, § 7º, da Lei 8.666/1992, constitui-se descumprimento da determinação constante do subitem 9.1.3 do Acórdão 2.672/2011 – TCU – Plenário, no sentido de que na oportunidade da elaboração do edital para a execução da obra em referência incluísse composições detalhadas de custos unitários de todos os serviços, inclusive da administração local (compreendendo a manutenção e operação do canteiro de obras), dos serviços de instalação do canteiro de obras, de mobilização de equipamentos e usina de concreto e de desmobilização de equipamentos, e do BDI, em cumprimento ao referido dispositivo legal.

5.2. De igual sorte, a SecobHidro consignou que o fato indicado na alínea **b** supra constitui afronta ao disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e nos arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, § 1º, da Lei 8.666/1993, além de descumprimento à determinação constante do subitem 9.1.6 do citado Acórdão 2.672/2011, de que o órgão responsável pela licitação não estabelecesse cláusulas restritivas que contivessem como exigência de qualificação técnica a execução de quantitativo superior a 50% do montante previsto no orçamento base, conforme estabelecido na jurisprudência deste Tribunal.

5.3. A Unidade Técnica ressaltou, também, que a Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte – Caern, ao ser demandada a apresentar esclarecimentos sobre tais ocorrências, adotou as medidas pertinentes ao caso especifico, consubstanciadas em:

a) comunicação às empresas licitantes, em 19/11/2012, que as composições dos preços unitários que não foram retirados dos Sistemas Snapi e Sicro estavam disponíveis na Assessoria de Licitações e Contratos – ALC daquela empresa; e

b) correção do equívoco sobre o valor exigido para a comprovação da capacitação técnico-operacional do serviço em questão, tendo sido comunicado às licitantes, em 3/12/2012, a modificação do valor de quantitativo mínimo executado do serviço para 120 m³ (49,9% do que será efetivamente executado).

5.4. Diante das informações prestadas pela Caern, a SecobHidro considerou que foram adotadas as providências para garantir às licitantes o acesso a todas as composições de custos unitários dos serviços a serem contratados antes da abertura das propostas, que ocorreu no dia 7/12/2012, dando cumprimento integral à lei, às determinações do Tribunal e ao princípio da transparência.

5.5. Essas medidas, aliadas ao fato de serem poucas as composições de preços que não foram incluídas no edital, o que, posteriormente, foi corrigido pela empresa estadual, a Unidade Técnica entendeu dispensáveis outras medidas a respeito do assunto, sugerindo tão somente que o Tribunal expeça alerta àquela estatal acerca do descumprimento da lei e da determinação desta Corte de Contas, de modo que estas ocorrências não venham a acontecer em futuras licitações.

5.6. No mesmo sentido, posicionou-se a Unidade Técnica quanto ao requisito relativo à comprovação de execução de mais de 50% do quantitativo total previsto para a obra, a respeito do que explicou que essa exigência recaiu sobre um serviço bastante comum em qualquer obra de construção

civil, sendo pouco provável que esta restringisse a participação de alguma empresa na licitação em tela.

5.7. Assinalou, ademais, que a ocorrência não apresentou relevância capaz de restringir de fato a competitividade e de ensejar a necessidade de republicação do edital, sendo suficiente a medida adotada pela empresa estadual para dar cumprimento integral à determinação do Tribunal e se coadunar com a jurisprudência desta Corte de Contas. Por essa razão, entendeu, também, nesse caso, suficiente um alerta à empresa a respeito do fato, de modo a subsidiar suas ações em futuras licitações.

5.8. Com base em tais constatações, a SecobHidro, em pareceres uniformes, propôs que o Tribunal dê ciência à Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte – Caern quanto aos fatos indicados no item 5 deste Voto, bem como encaminhe cópia deste Acórdão àquela empresa estadual, à Caixa Econômica Federal, ao Ministério das Cidades, à Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte e às então 2ª e 6ª Secretarias de Controle Externo e encerrar os presentes autos.

6. Manifesto, desde logo, a minha concordância com a posição apresentada pela Unidade Técnica, quanto à necessidade de que a Caern adote providências com vistas a evitar que irregularidades da mesma natureza possam ocorrer em licitações que venham a ser realizadas pela empresa.

6.1. Para tanto, diversamente do que propõe a Unidade Técnica, entendo que não se deve simplesmente dar ciência dos fatos àquela empresa, procedimento este sem qualquer força cogente e que, nessa condição, não terá qualquer efeito corretivo na atitude dos dirigentes da estatal, no sentido de seguir estritamente os ditames legais pertinentes à matéria e às determinações formuladas pelo Tribunal.

6.2. É oportuno lembrar, a propósito, que a empresa lançou o Edital da Concorrência 128/2012 com irregularidades já apontadas pelo Tribunal no edital anterior, não obstante os termos explícitos da Lei 8.666/1993 e as determinações formuladas por esta Corte de Contas. Somente após ser questionadas sobre as explicações que tinha a apresentar sobre as ocorrências apuradas é que esta adotou as medidas corretivas pertinentes.

6.3. Com isso, entendo que se faz necessário que o Tribunal reitere as determinações antes formuladas à Secretaria de Recursos Hídricos e Meio Ambiente do Estado do Rio Grande do Norte – Semarh/RN, no que for pertinente ao caso em exame, agora diretamente à Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte – Caern, para que nas próximas licitações que a empresa realizar para aplicação de recursos federais não incorra nas mesmas irregularidades ora apontadas.

6.4. Entendo, também, que se deve alertar o dirigente da empresa que o descumprimento da determinação ora formulada pelo Tribunal poderá ensejar a aplicação ao responsável da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992.

7. Com essas considerações, acolho a proposta de encaminhamento apresentada pela Unidade Técnica, com os ajustes considerados necessários, e Voto no sentido de que o Tribunal adote a deliberação que ora submeto à apreciação deste Plenário.

ACÓRDÃO Nº 1992/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC 043.321/2012-7.

2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.

3. Responsável: Yuri Tasso Duarte Queiroz Pinto, Diretor Presidente da Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte.

4. Entidades: Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte – Caern, Secretaria-Executiva do Ministério das Cidades e Caixa Econômica Federal.

5. Relator: Ministro Aroldo Cedraz.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias – SecobHidro.

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria realizada pela Secretaria de Fiscalização de Obras Portuárias, Hídricas e Ferroviárias – SecobHidro, abrangendo a Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte – Caern, a Secretaria Executiva do Ministério das Cidades e a Caixa Econômica Federal, com o objetivo de verificar as obras de implantação do Sistema Adutor Santa Cruz do Apodi/Mossoró, naquele Estado, nos termos do Acórdão 2.382/2011 – TCU – Plenário, bem como verificar o cumprimento das determinações constantes do Acórdão 2.672/2011, do mesmo Colegiado.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do Tribunal, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar à Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte – Caern que, ao realizar licitação para execução de obras e serviços ou para aquisição de bens com recursos federais, adote providências no sentido de não incorrer nas irregularidades constatadas no Edital da Concorrência 128/2012, consistentes em:

9.1.1. ausência, no orçamento base de licitação, de composições de custos unitários para alguns dos serviços previstos no instrumento convocatório, em desacordo, pois, com os termos do art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/1993 e com a jurisprudência deste Tribunal;

9.1.2. existência de cláusula de habilitação restritiva à competitividade, consubstanciada na exigência de quantitativo mínimo de serviço superior a 50% do montante previsto para a obra, em desacordo com o disposto no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, nos arts. 3º, §1º, inciso I, e 30, §1º, da Lei 8.666/1993 e na jurisprudência deste Tribunal;

9.2. alertar o Presidente da Companhia de Águas e Esgoto do Rio Grande do Norte – Caern que o descumprimento da determinação ora formulada pelo Tribunal poderá ensejar a aplicação àquele dirigente da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992.

9.3. encaminhar cópia deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamentam à Companhia de Águas e Esgotos do Rio Grande do Norte (Caern), à Caixa Econômica Federal, ao Ministério das Cidades e à Secretaria de Controle Externo no Estado do Rio Grande do Norte;

9.4. enviar, também, cópia desta deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional; e

9.5. determinar o arquivamento do presente processo.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1992-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Valmir Campelo (na Presidência), Aroldo Cedraz (Relator), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE I – PLENÁRIO
TC 004.932/2011-0 [Apenso: TC 009.763/2007-7]
Natureza: Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial
Recorrente: Gilberto Massucheto (fiscal da obra)
Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)

SUMÁRIO: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OBRA NA RODOVIA BR 476, PARANÁ. NÃO COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE "INSTALAÇÃO DE CANTEIRO E ACAMPAMENTO" E "MOBILIZAÇÃO E DESMOBILIZAÇÃO". A INSTALAÇÃO DE CANTEIRO E ACAMPAMENTO SERVE DE APOIO ÀS ATIVIDADES DE CONSTRUÇÃO, MAS NÃO É INDISPENSÁVEL. CONHECIMENTO. NEGATIVA DE PROVIMENTO. CIÊNCIA AO RECORRENTE.

RELATÓRIO

O presente recurso de reconsideração foi interposto por Gilberto Massucheto, fiscal da obra, contra o Acórdão 2.091/2012-Plenário, alterado pelo Acórdão 3.032/2012-Plenário, o qual julgou irregulares as contas do responsável, condenou-o em débito e aplicou-lhe multa.

2. Em maio de 2007, houve um Levantamento de Auditoria nas obras rodoviárias emergenciais na BR-476, no trecho Lapa/São Mateus do Sul, no Estado do Paraná, incluídas no PETSE-Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas, que constituiu o TC 009.763/2007-7. Diante das irregularidades encontradas, o Plenário, por meio do Acórdão 407/2011, decidiu:

"*9.1. converter os presentes autos em tomada de contas especial, com base no art. 47 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992;*

*9.2. determinar à Secex/PR que proceda à identificação dos responsáveis e promova, nos termos dos incisos I e II do art. 12 da Lei nº 8.443, de 1992, a respectiva citação, para que apresentem alegações de defesa em relação às irregularidades que se seguem ou recolham os débitos indicados:*

*9.2.1. pagamento indevido de R$ 207.201,28, em 29/12/2006, a título de 'instalação de canteiro de acampamento', em razão da não comprovação da execução desses serviços;*"

3. O item 9.1 do Acórdão 407/2011-Plenário foi atendido por meio da constituição desta tomada de contas especial. Após a tramitação legal dos autos, o Plenário proferiu o Acórdão 2.091/2012, transcrito abaixo, onde julgou irregulares as contas de Gilberto Massuchetto, condenando-o ao pagamento do débito, em solidariedade com outro responsável e a empresa Sconntec Construtora de Obras Ltda., com aplicação de multa:

"*9.1. excluir o nome do Sr. Mauro Barbosa da Silva do rol dos responsáveis nestes autos;*

*9.2. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18, e 23, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, julgar regulares com ressalva as contas do Sr. David José de Castro Gouvêa, dando-lhe quitação;*

*9.3. julgar irregulares as contas dos Srs. Gilberto Massucheto e Marcelo José Leal Gasino, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', 19,* ***caput****, e 23, inciso III, da Lei nº 8.443, de 1992, e condená-los, em solidariedade com a empresa Sconntec Construtora de Obras Ltda, ao pagamento da quantia original de R$ 207.201,28 (duzentos e sete mil, duzentos e um reais e vinte e*

*oitos centavos), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a' do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte – Dnit, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir de 29/12/2006 até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;*

*9.4. aplicar aos Srs. Gilberto Massucheto e Marcelo José Leal Gasino, e à empresa Sconntec Construtora de Obras Ltda, de forma individual, a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor (art. 214, inciso III, alínea* **'a'**, *do RITCU);*

*9.5. autorizar, caso requerido, o parcelamento das dívidas a que se refere este Acórdão em até 36 (trinta e seis) parcelas, atualizadas monetariamente até a data do pagamento, nos termos do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 217 do RITCU, esclarecendo aos responsáveis que a falta de recolhimento de qualquer parcela importará no vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do parágrafo único do art. 26 da Lei nº 8.443, de 1992, c/c o art. 217, § 2º, do RITCU; e*

*9.6. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas a que se refere este Acórdão, caso não atendidas as notificações, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei nº 8.443, de 1992.***"**

4. Esta deliberação foi alterada pelo Plenário ao julgar os embargos opostos por Marcelo José Leal Gasino. Seguem os termos da deliberação proferida - Acórdão 3.032/2012-Plenário:

*"9.1. conhecer dos presentes embargos, com fundamento no art. 34 da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, para, no mérito, em caráter excepcional, dar-lhes provimento com efeitos modificativos;*

*9.2. alterar os itens 9.2, 9.3 e 9.4 do Acórdão 2.091/2012-Plenário, dando-lhes a seguinte redação:*

*'9.2. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso II, 18, e 23, inciso II, da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, regulares com ressalva as contas dos Srs. David José de Castro Gouvêa e Marcelo José Leal Gasino, dando-lhes quitação;*

*9.3. julgar irregulares as contas do Sr. Gilberto Massucheto, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea 'c', 19,* **caput**, *e 23, inciso III, da Lei nº 8.443, de 1992, e condená-lo, em solidariedade com a empresa Sconntec Construtora de Obras Ltda, ao pagamento da quantia original de R$ 207.201,28 (duzentos e sete mil, duzentos e um reais e vinte e oitos centavos), fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, inciso III, alínea 'a' do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte - Dnit, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir de 29/12/2006 até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;*

*9.4. aplicar ao Sr. Gilberto Massucheto a multa prevista no art. 57 da Lei nº 8.443, de 1992, no valor de R$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprove, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente na forma da legislação em vigor (art. 214, inciso III, alínea 'a', do RITCU);'*

*9.3. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e da Proposta de Deliberação que o subsidia, aos interessados; e*

*9.4. encaminhar estes autos à Serur para análise do Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Gilberto Massucheto."*

5. Inconformado com o julgamento, Gilberto Massuchetto interpôs o presente recurso de reconsideração. Transcrevo a seguir o exame realizado pela Secretaria de Recursos (Serur):

*"2. O recorrente teve suas contas julgadas irregulares pelo pagamento indevido de R$ 207.201,28, em 29/12/2006, a título de 'instalação de canteiro de acampamento', em razão da não*

*comprovação desses serviços nas obras da BR 476 (trecho Lapa – São Mateus do Sul), rodovia do Estado do Paraná incluída no PTSE – Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas.*

*ADMISSIBILIDADE*

*3. Reitera-se o exame preliminar de admissibilidade (peça 90), ratificado à peça 93 pelo Excelentíssimo Senhor Ministro José Múcio Monteiro Filho, que concluiu pelo conhecimento do recurso, suspendendo-se os efeitos dos itens 9.3, 9.4 e 9.6 do Acórdão 2.091/2012–TCU–Plenário, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie.*

*MÉRITO*

*4. Seguem os argumentos apresentados pelo recorrente, acompanhados da devida análise de mérito.*

*Argumentos:*

*5. No que diz respeito ao pagamento do item 'instalação de canteiro e acampamento', as contas foram julgadas irregulares, resultando na imputação de débito e aplicação de multa ao ora recorrente.*

*6. Quanto a essa rubrica contratual, entendeu-se que 'não houve a devida comprovação física ou documental da sua execução pela empresa contratada', concluindo-se que, 'ante a não comprovação dos valores efetivamente despendidos, nem mesmo da efetiva execução desse item de serviço na obra (canteiro e acampamento), que fora previsto contratualmente e que foi pago em valor integral, mostra-se devido o ressarcimento do débito ao erário, na forma preconizada pela unidade técnica e pelo MPTCU'.*

*7. Com todo o respeito, os mesmos fundamentos utilizados no acórdão recorrido para reputar regular o pagamento do item 'mobilização e desmobilização' impõem a conclusão de que foi também regular o pagamento do item 'instalação de canteiro e acampamento'.*

*8. Observando o histórico recente das normas e diretrizes orçamentárias utilizadas pelo DNIT, sob o influxo das determinações desse Tribunal, é possível constatar que os itens 'mobilização e desmobilização', de um lado, e 'instalação de canteiro e acampamento', de outro, caminharam* ***pari passu****.*

*9. Muito embora submetidas a idêntico tratamento para fins orçamentários – incluindo-se o procedimento de medição -, as duas rubricas que teriam ensejado pagamentos irregulares no caso concreto foram enfrentadas por critérios diversos no acórdão ora recorrido, levando a resultados contraditórios.*

*10. No tocante à 'mobilização e desmobilização', considerou-se regular tanto a previsão como um percentual sobre os custos diretos (2,66%) quanto o efetivo pagamento desacompanhado da comprovação de que a empresa contratada teria incorrido efetivamente com as despesas correspondentes.*

*11. Já quanto à 'instalação de canteiro e acampamento', entendeu-se que 'não houve a devida comprovação física ou documental da sua execução pela empresa contratada', reputando-se o pagamento irregular.*

*12. Ora, comprovação física ou documental não houve para qualquer das duas rubricas e isso não representou obstáculo à declaração de regularidade do pagamento de uma delas ('mobilização e desmobilização').*

*13. E, tanto num caso como noutro, a circunstância de o contrato ter sido executado impõe a conclusão de que as despesas foram enfrentadas pela empresa contratada.*

*14. Afinal de contas, se é admissível a presunção de que uma vez executados os serviços a empresa contratada mobilizou e desmobilizou, tal como decidido no caso concreto, é igualmente admissível a presunção de que, uma vez executados os serviços por período de 6 meses, houve a 'instalação de canteiro e acampamento'.*

*15. Caso contrário, ter-se-ia de presumir que a empresa contratada retirava todos os seus equipamentos e maquinários do trecho no final do dia para reposicioná-los no dia subsequente,*

*incorrendo numa série de despesas com locomoção que, num intervalo de seis meses, superaria o valor contratado e tornaria a contratação temerária.*

*16. Assim, requer que o presente recurso de reconsideração seja conhecido e julgado procedente, declarando a regularidade do pagamento do item ‘instalação de canteiro e acampamento’, no tocante ao contrato firmado entre o DNIT e a empresa Sconntec – Construtora de Obras Ltda., bem como afastando a multa aplicada ao recorrente no valor de R$ 20.000,00.*

*Análise:*

*17. Inicialmente, cumpre esclarecer o conceito de ‘mobilização e desmobilização’. Para tanto, é de rigor considerar a lição contida na Revista TCU, v. 32 n. 88, abril/junho de 2001, p. 20:*

*‘Mobilização e desmobilização são o conjunto de providências e operações que o executor dos serviços tem que efetivar para transportar pessoal e equipamentos até o local da obra e, ao final dos trabalhos, retorná-lo para o ponto de origem’. (grifos acrescidos)*

*18. Claro está que as obras rodoviárias emergenciais na BR 476, abrangendo 80 Km, não poderiam ser concluídas se não houvesse ‘mobilização e desmobilização’. Nesse sentido, assim se manifestou o relator* ***a quo****:*

*‘15. (...) pode-se concluir que houve mobilização de pessoal, máquinas e equipamentos para a a operacionalização dos serviços, conforme demonstram, aliás, as inúmeras fotos da obra anexadas aos autos, destacando-se neste ponto que tais serviços se mostraram inerentes e necessários em obras similares.’*

*19. Por outro lado, é de rigor considerar o conceito de ‘canteiro e acampamento’ constante do Manual de Custos Rodoviários – Sicro 2, do DNIT (http://www1.dnit.gov.br/rodovias/sicro/download/Volume1_Un_2003.pdf, p. 13):*

*‘Denomina-se de canteiro e acampamento ao conjunto de instalações destinadas a apoiar as atividades de construção. Compreende número expressivo de elementos, com características bastante diferenciadas, que, embora não se incorporem fisicamente ao empreendimento, representam parcela significativa do custo de investimento e, como tal, devem ser criteriosamente orçados.*

*Não existem padrões fixos para esse tipo de instalações. Elas são função do porte e das peculiaridades do empreendimento, das circunstâncias locais em que ocorrerá a construção e das alternativas tecnológicas e estratégicas para sua realização.’*

*20. É dizer: a instalação de canteiro e acampamento serve de apoio às atividades de construção, mas não é indispensável. Merece destaque que a primeira fiscalização* ***in loco*** *ocorreu um mês após o início da obra, não tendo sido constatada a existência física do canteiro e acampamento, o que põe à evidência a sua desnecessidade para a obra.*

*21. No caso em testilha, o fato de o item ‘mobilização e desmobilização’ receber tratamento diferenciado em relação ao item ‘instalação de canteiro e acampamento’ nada tem a ver com as normas e diretrizes orçamentárias utilizadas pelo DNIT, sob o influxo das determinações deste Tribunal.*

*CONCLUSÃO*

*22.* ***Ex positis****, propõe-se que o Tribunal de Contas da União:*

*a) conheça do recurso de reconsideração interposto pelo Sr. Gilberto Massucheto contra o Acórdão 2.091/2012–TCU–Plenário, alterado pelo Acórdão 3.032/2012-Plenário, nos termos dos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se incólume o acórdão recorrido;*

*b) dê ciência ao recorrente e aos demais interessados do acórdão que for prolatado, bem como do relatório e voto que o fundamentarem.”*

É o relatório.

VOTO

O recurso de reconsideração em exame foi interposto em face do Acórdão 2.091/2012-Plenário, alterado pelo Acórdão 3.032/2012-Plenário, pelo fiscal do contrato das obras rodoviárias emergenciais na BR-476, no trecho Lapa/São Mateus do Sul, no Paraná, incluídas no PETSE-Programa Emergencial de Trafegabilidade e Segurança nas Estradas. Gilberto Massucheto foi condenado, solidariamente com o outro responsável e a construtora, ao ressarcimento de R$ 207.201,28 e punido com a aplicação de multa de R$ 20.000,00 pelo pagamento indevido, em 29/12/2006, a título de "*instalação de canteiro e acampamento*", em razão da não comprovação da execução desses serviços.

2. Essencialmente, o recorrente sustentou que a mesma lógica utilizada na deliberação impugnada para considerar legal o pagamento da rubrica "*mobilização e desmobilização*" deveria ser utilizada no exame do item "*instalação de canteiro e acampamento*". Não obstante não ter havido a comprovação física ou documental da "*mobilização e desmobilização*", o pagamento foi considerado devido.

3. Afirmou que os itens "*mobilização e desmobilização*" e "*instalação de canteiro e acampamento*" caminham **pari passu** e que a conclusão do contrato pressupõe a realização dessas despesas. Segundo ele, não teria como executar os serviços por seis meses sem a "*instalação de canteiro e acampamento*", pois, "*caso contrário, ter-se-ia de presumir que a empresa contratada retirava todos os seus equipamentos e maquinários do trecho no final do dia para reposicioná-los no dia subsequente, incorrendo numa série de despesas com locomoção que, num intervalo de seis meses, superaria o valor contratado e tornaria a contratação temerária*".

4. Inicialmente, transcrevo o trecho do voto do Ministro-Relator da decisão recorrida, André Luis de Carvalho, acolhido pelo Plenário, onde houve a fundamentação para julgar regular o pagamento da "*mobilização e desmobilização*":

*"13. Já no que se refere ao item 'mobilização e desmobilização', os elementos constantes destes autos indicam que a condenação proposta não se mostra adequada.*

*14. Ocorre que os autos dão conta de que o objeto contratado, qual seja, a execução de obras rodoviárias emergenciais na BR 476, abrangendo 80 quilômetros, foi efetivamente executado.*

*15. E assim, por conseguinte, pode-se concluir que houve mobilização de pessoal, máquinas e equipamentos para a operacionalização dos serviços, conforme demonstram, aliás, as inúmeras fotos da obra anexadas aos autos, destacando-se neste ponto que tais serviços se mostraram inerentes e necessários em obras similares.*

*16. Note-se que, de acordo com o Manual de Custos Rodoviários – Sicro 2, do Dnit, tal item de serviço é assim definido:*

*'A mobilização e desmobilização são constituídas pelo conjunto de providências e operações que o executor dos serviços tem que efetivar a fim de levar seus recursos, em pessoal e equipamento, até o local da obra e, inversamente, para fazê-los retornar ao seu ponto de origem, ao término dos trabalhos'.*

*17. Constata-se, pois, neste ponto que, em obra da magnitude da ora analisada, não seria razoável exigir-se a execução do empreendimento sem a adoção de medidas para atender as necessidades apontadas claramente no manual técnico.*

*18. Logo, a despeito de não haver nos autos comprovação específica acerca das despesas efetivamente incorridas pela empresa para esse item de serviço, não seria razoável concluir pela ocorrência de prejuízo integral ao Erário, cabendo neste ponto aferir a adequação do preço praticado aos parâmetros de preço adotados à época.*"

5. A mobilização e a desmobilização são inerentes e necessárias nesse tipo de obra, o que não se pode dizer da instalação do canteiro e do acampamento. A Serur insere na sua instrução o conceito de "canteiro e acampamento" e conclui que servem de apoio às atividades de construção, mas não são

indispensáveis. Acrescenta que "*a primeira fiscalização* ***in loco*** *ocorreu um mês após o início da obra, não tendo sido constatada a existência física do canteiro e acampamento, o que põe à evidência a sua desnecessidade para a obra*".

6. Alinho-me às conclusões da Unidade Técnica pelas razões expostas acima, em especial de que a rubrica "*mobilização e desmobilização*" é obrigatória, enquanto a "*instalação de canteiro e acampamento*" depende das necessidades do empreendimento. Ademais, no caso em exame, há fotos que indicaram a realização da mobilização e desmobilização, enquanto a instalação do canteiro e acampamento não foi verificada até um mês depois de terem sido iniciadas as obras.

Diante do exposto, acolho a proposta da Serur e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

ACÓRDÃO Nº 1993/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 004.932/2011-0
1.1. Apenso: TC 009.763/2007-7
2. Grupo I - Classe I - Recurso de Reconsideração em Tomada de Contas Especial
3. Recorrente: Gilberto Massucheto, fiscal da obra (CPF 161.036.619-00)
4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho
6. Representante do Ministério Público: Subprocurador-Geral Lucas Rocha Furtado
7. Unidades Técnicas: Serur e Secex-PR
8. Advogados constituídos nos autos: Adriano Daleffe (OAB/PR 20.619), Felipe Mendonça Montenegro (OAB/PR 52.570), Higor Luciano Prado Fonseca (OAB/DF 19.976), Mariana Carvalho Pozenato Martins (OAB/PR 36.532), Mariana Pirih da Silva (OAB/PR 59.275) e Paulo Vinícius de Barros Martins Junior (OAB/PR 19.608)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial, agora em fase de recurso de reconsideração contra o Acórdão 2.091/2012 - Plenário, alterado pelo o Acórdão 3.032/2012 - Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 32, inciso I e 33 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 285, do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. conhecer do recurso de reconsideração interposto por Gilberto Massucheto para, no mérito, negar-lhe provimento, mantendo-se os termos do Acórdão 2.091/2012 - Plenário, alterado pelo Acórdão 3.032/2012 - Plenário;

9.2. dar ciência desta deliberação ao recorrente.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1993-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro (Relator) e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 007.422/2012-1
Natureza: Relatório de Auditoria (Fiscalização de Orientação Centralizada)
Interessado: Tribunal de Contas da União
Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)

SUMÁRIO: FOC NOS PROJETOS DE CONSTRUÇÃO, DUPLICAÇÃO, RESTAURAÇÃO E MANUTENÇÃO DE RODOVIAS FEDERAIS. CONSOLIDAÇÃO DOS TRABALHOS. IRREGULARIDADES ENCONTRADAS NAS DIVERSAS FASES DE ELABORAÇÃO DOS PROJETOS. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Tratam os autos da consolidação de fiscalizações – no âmbito de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) - realizadas de março a junho de 2012 pela SecobRodovia em quatorze projetos de construção, duplicação, restauração e manutenção de rodovias. O objetivo dos trabalhos foi examinar a adequação dos projetos elaborados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) com as normas específicas, a compatibilidade dos preços orçados com o mercado e a correta quantificação dos serviços.

2. Passo agora a apresentar um resumo da instrução elaborada pela SecobRodovia:

3. Os projetos fiscalizados foram selecionados com base nos seguintes parâmetros: situação (aprovados ou em desenvolvimento), local da realização das análises técnicas e aprovação (Sede ou Superintendências Regionais) e origem (contrato, convênio ou obtidos por meio de doação).

Tabela 1 – Projetos selecionados

| Tipo de Intervenção | Rodovia | UF | Km inicial | Km final | Aprovação | Origem | Fase |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Crema | BR-230 | PB | 41,40 | 147,60 | SEDE | CONTRATO | APROVADO |
| Crema | BR-101 | BA | 475,30 | 956,90 | SEDE | CONTRATO | IMPRESSÃO |
| Crema | BR-050 | MG | 74,20 | 208,90 | SEDE | CONTRATO | MINUTA |
| Crema | BR-262 | MS | 0,00 | 325,60 | SR | CONTRATO | MINUTA |
| Crema | BR-050 | GO | 95,70 | 314,20 | SR | CONTRATO | APROVADO |
| Crema | BR-153 | TO | 413,20 | 556,70 | SR | CONTRATO | APROVADO |
| Crema | BR-163 | MS | 467,70 | 594,00 | SR | CONTRATO | APROVADO |
| Duplicação | BR-010 | MA | 247,00 | 259,80 | SR | CONTRATO | APROVADO |
| Duplicação | BR-153 | GO | 419,10 | 444,10 | SR | CONTRATO | APROVADO |
| Implantação | BR-316 | AL | 0,00 | 49,00 | SEDE | CONTRATO | IMPRESSÃO |
| Implantação | BR-364 | RO | 337,50 | 351,09 | SEDE | CONVÊNIO | APROVADO |
| Restauração | BR-174 | RR | 281,65 | 368,26 | SEDE | CONVÊNIO | APROVADO |
| Restauração | BR-163 | MT | 278,90 | 321,30 | SEDE | CONTRATO | MINUTA |
| Restauração | BR-242 | TO | 430,90 | 474,10 | SR | CONTRATO | APROVADO |

4. O objetivo do trabalho foi mapear as irregularidades mais recorrentes, minimizando a utilização de projetos deficientes.

5. O volume de recursos fiscalizados (VRF) alcançou o montante de R$ 1.718.432.026,26, enquanto o benefício potencial de economia ao erário, representado pelo conjunto de preços indicativamente acima do mercado, foi de R$ 281.254.375,25, perfazendo 16,37% dos recursos fiscalizados.

Tabela 2: VRF e benefícios potenciais.

| Processo | Trecho | Visita à obra | Orçamento dos projetos (R$) | Benefício Potencial | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | | | R$ | % |
| 009.287/2012-4 | BR 163/MT - km 278,9 - 321,3 | sim | 159.494.559,00 | 65.415.079,78 | 41,01 |
| 009.284/2012-5 | BR 010/MA - km 247,0 - 259,8 | sim | 164.160.896,20 | 38.155.144,78 | 23,24 |
| 009.292/2012-8 | BR 153/GO - km 419,1 - 444,1 | sim | 123.248.438,86 | -* | - |
| 007.423/2012-8 | BR 163/MS - km 467,7 - 594,0 | sim | 91.904.790,19 | 3.647.850,18 | 3,97 |
| 007.424/2012-4 | BR 262/MS - km 0,0 - 325,6 | sim | 176.875.614,48 | 9.116.926,69 | 5,15 |
| 007.679/2012-2 | BR 153/TO - km 413,2 - 556,7 | sim | 99.560.007,72 | 17.805.807,30 | 17,88 |
| 009.291/2012-1 | BR 230/PB - km 41,4 - 147,6 | sim | 133.138.383,65 | 12.679.644,32 | 9,52 |
| 007.678/2012-6 | BR 050/GO - km 95,7 - 314,2 | sim | 130.962.259,31 | 50.253.122,43 | 38,37 |
| 009.283/2012-9 | BR 242/TO - km 430,9 - 474,2 | sim | 31.023.445,12 | 15.354.433,94 | 49,49 |
| 007.873/2012-3 | BR 316/AL - km 0 -49,0 | sim | 40.405.074,04 | 2.017.810,04 | 4,99 |
| 007.875/2012-6 | BR 364/RO - km 337,5 -351,09 | não | 34.231.458,11 | 1.463.187,65 | 4,27 |
| 007.876/2012-2 | BR 174/RR - km 281,65 - 368,26 | não | 125.936.428,28 | 22.897.123,23 | 18,18 |
| 007.677/2012-0 | BR 101/BA - km 475,3 - 956,9 | não | 274.352.287,65 | 23.719.323,32 | 8,65 |
| 007.421/2012-5 | BR 050/MG - Km 74,2-208,9 | não | 133.138.383,65 | 18.728.921,59 | 14,07 |
| **Total** | | | **1.718.432.026,26** | **281.254.375,25** | **16,37** |

*Não foi possível estimar, na fase de elaboração do relatório de fiscalização, o benefício ao erário.

6. Foram 130 achados, reunidos, em função da fase do projeto em que podem ocorrer, em quatro grupos a seguir sucintamente descritos.

<u>Grupo 1: não aderência à realidade do trecho rodoviário.</u>

7. Esse grupo compreende as inconsistências entre o projeto e as reais necessidades da obra, por terem os projetistas negligenciado dados essenciais que deveriam ter sido coletados em campo. São exemplos:

a) a desconsideração de jazidas (pedreiras/areais/solos) passíveis de exploração;

b) a previsão de serviços que já foram executados na rodovia;

c) a previsão de serviços cuja realização é desnecessária.

8. Se não corrigidas em tempo hábil, essas irregularidades podem prejudicar a execução e o cumprimento do cronograma das obras.

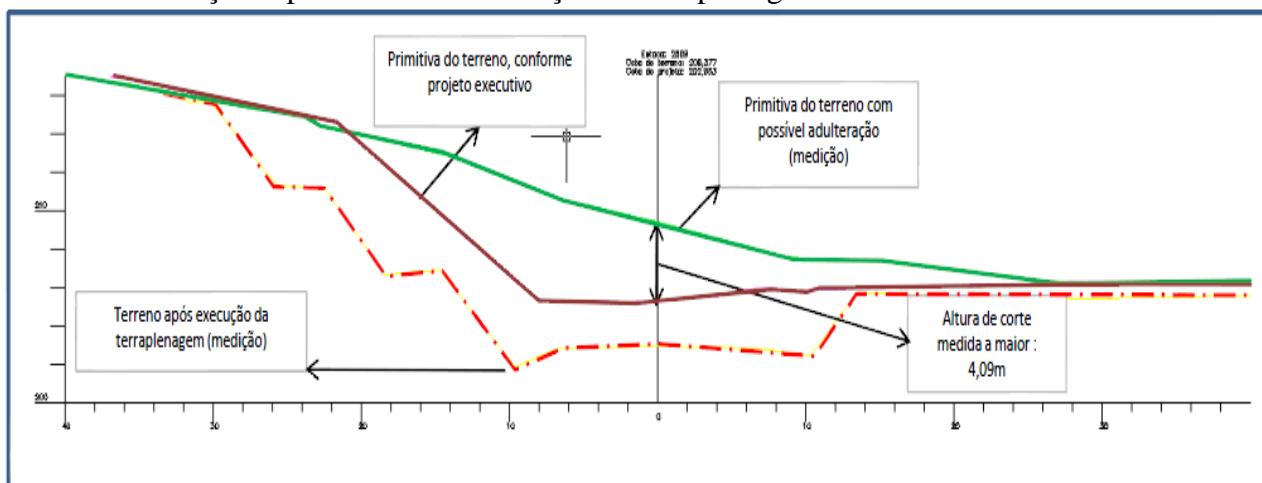
<u>Grupo 2: adoção de solução técnica sem justificativa adequada ou desacompanhada dos estudos técnicos exigidos pela norma.</u>

9. Aqui foram agrupados os casos de: i) ausência no projeto de elementos referentes aos estudos topográficos e de terraplenagem e ii) projetos que optaram por soluções mais caras dentre as disponíveis, sem a apresentação de justificativa técnica.

10. Quanto aos estudos topográficos, verificou-se a ausência de arquivos digitais tipo DXF (que podem ser abertos pelo AutoCAD, Adobe Illustrator, Corel Draw e outros softwares de CAD) das plantas e perfis topográficos, além dos desenhos das seções transversais de terraplenagem na escala de 1:200, conforme exigência da Instrução de Serviço/DNIT 205 - Estudos Topográficos para Projetos Executivos de Engenharia. Essa documentação deveria estar anexa ao projeto geométrico, parte integrante do projeto executivo de engenharia. O levantamento topográfico poderia ser fornecido pelas empresas projetistas em arquivos digitais com extensão DWG (software AutoCAD) ou DSO (software Topograph).

11. Com relação ao projeto de terraplenagem, também não havia arquivos digitais compatíveis com software de CAD referentes ao cálculo de volumes e notas de serviço de terraplenagem, conforme exigência constante na Instrução de Serviço/DNIT 209 (Projeto de Terraplenagem).

12. A figura abaixo ilustra a irregularidade, para uma seção transversal de retirada de material (corte). No caso, o terreno original (primitiva - linha em marrom) seria escavado até se obter o terreno desejado em projeto (linha vermelho-amarelo). Entretanto, sem os estudos iniciais necessários, o terreno primitivo poderia ser considerado a linha verde, que, estando em um nível superior ao do terreno original (marrom), geraria, de forma distorcida, um volume de material maior a ser escavado e transportado.

Gráfico 1: medição superfaturada em serviços de terraplenagem.

13. Para minimizar essas ocorrências, bem como proporcionar um acompanhamento eficiente da execução, é fundamental que o projeto executivo compreenda o levantamento completo da topografia primitiva do terreno e os arquivos digitais extraídos diretamente dos equipamentos utilizados nos levantamentos topográficos. Com o levantamento corretamente realizado e disponibilizado no projeto, é possível, em qualquer momento da execução da obra ou após o seu término, aferir os quantitativos de corte e aterro executados.

14. No grupo de projetos que optaram por soluções mais caras dentre as disponíveis, sem a apresentação de justificativa técnica, está o caso da BR-163/MT - km 278,9-321,3. O DNIT optou por adotar o <u>método mecanístico</u> para elaborar o dimensionamento do pavimento sem a apresentação de fundamentação adequada. Inicialmente, a solução seria a usual, pelo <u>método da resistência (ou método DNER)</u>.

15. Nos termos da publicação IPR-739 - Diretrizes para Elaboração de Estudos e Projetos Rodoviários - Instruções para Acompanhamento e Análise (páginas 459-460), o dimensionamento do pavimento pode ser feito pelo <u>método da resistência</u> (Método de Projeto de Pavimentos Flexíveis - Publicação IPR (1981), Manual de Pavimentação - Publicação IPR, 2006), pelo <u>método da resiliência</u> (Manual de Pavimentação - Publicação IPR, 1996) e/ou pelo <u>método mecanístico</u>.

16. Esse documento dispõe que, para o <u>método mecanístico</u>, os parâmetros devem ser bem estudados, com detalhamento da metodologia e das condições de contorno, e que o mais indicado é a determinação deles por meio de ensaios em laboratório. No entanto, a norma admite o uso de referências bibliográficas, quando consistentes e representativas dos tipos de materiais usados na estrutura do pavimento. Estabelece também a necessidade de comparação entre os métodos de dimensionamento, bem como da elaboração de justificativa técnica para optar por um deles.

17. Ao se analisar a memória justificativa do projeto de restauração da BR-163/MT (Km 278,9-321,3), averiguou-se que tais diretrizes não foram seguidas. Não foram apresentados os estudos necessários para definir os parâmetros dos materiais das camadas do pavimento. Consta no projeto a informação de que esses parâmetros foram provenientes da literatura, mas não comprovam que os valores adotados na análise mecanística refletem as características dos materiais empregados na solução escolhida.

18. Além disso, apesar de se afirmar no projeto que, na análise mecanística, teriam sido realizadas simulações com o objetivo de avaliar diversas soluções de pavimentação, variando espessuras e materiais utilizados, consta a análise de apenas uma solução técnica, a qual utiliza:

- camada de capa de rolamento (CBUQ - faixa C com polímero) de 12,5 cm, a maior espessura prevista no método de dimensionamento de pavimentos flexíveis, com utilização de CAP 65/90-SBS, um dos tipos mais caros de CAP polimerizado, segundo as tabelas de preços apresentadas no sítio da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombústíveis (ANP); e
- camada de base de brita graduada tratada com cimento (BGTC), uma das mais onerosas, de acordo com as composições de preço do Sistema de Custos Rodoviários do DNIT (Sicro2).

19. Por outro lado, a equipe de auditoria simulou a seguinte solução, via método da resistência, utilizada inicialmente no projeto:

- camada de revestimento de 11 cm, com parte em **binder** (CBUQ – faixa B) e parte em capa de rolamento (CBUQ – faixa C com polímero); e
- camada de base estabilizada granulometricamente.

20. Posteriormente, a solução foi alterada para:

- camada de capa de rolamento (CBUQ - faixa C com polímero) de 12,5 cm; e
- camada de base de brita graduada tratada com cimento (BGTC).

21. Enquanto a solução inicialmente simulada resultou em custo da obra no valor de R$ 46.397.785,88 (9/2011), a segunda solução, que foi a adotada, custaria o valor de R$ 96.061.897,47 (9/2011), ou seja, mais que o dobro da primeira. Desse modo, o projeto optou por uma solução bem mais onerosa, sem uma devida fundamentação técnica.

22. Cabe destacar que a normatização das soluções de pavimentação no âmbito do DNIT precisa ainda estabelecer as situações em que cada metodologia deve ser empregada, os requisitos e formas de apresentação dos dados e os critérios para tomada de decisão com base nos dados disponíveis.

23. No projeto da BR-163/MS – Km 467,7 a 594,0 foi verificada a ausência de análise combinada dos custos de aquisição e transporte dos materiais betuminosos (CAP 50/70, CAP-AB-08, CM-30, RR-1C, dope e óleo combustível 1A), acarretando, por vezes, escolha antieconômica da origem desses insumos. Não obstante existirem distribuidoras localizadas em Campo Grande/MS, vários desses materiais foram cotados para serem adquiridos no Paraná, mais distante da obra. O custo de aquisição no estado do Paraná mais o de transporte apresenta custo superior quando comparado à obtenção dos materiais betuminosos em Campo Grande.

24. Diante disso, é necessário que o DNIT avalie o custo somado da aquisição e do transporte dos insumos betuminosos, optando por aqueles que resultem o menor valor. Em outras palavras, não se deve realizar a análise da aquisição deixando de considerar os custos do transporte, sob pena de se optar por solução desvantajosa para a Administração.

Grupo 3: falhas nos cálculos que estabelecem coeficientes de consumo de insumos, preços, serviços ou quantitativos.

25. Neste grupo se enquadram irregularidades ocorridas em razão de erros nos cálculos efetuados, por aplicação incorreta de coeficiente, preço, serviço ou quantidade.

Grupo 4: ausência de critérios para recebimento definitivo dos serviços.

26. Neste grupo reuniram-se as irregularidades, identificadas em todas as quatorze obras fiscalizadas, relativas à ausência de critérios técnicos que balizem o recebimento definitivo dos serviços. Sem esses critérios não há como verificar, de forma precisa, se os serviços executados resultaram em uma obra de qualidade e durabilidade, dentro dos parâmetros traçados em projeto.

27. Não há parâmetros mínimos de qualidade estabelecidos pelo DNIT que possam ser aferidos objetivamente e condicionem o recebimento da obra. Alguns índices relacionados à qualidade da rodovia poderiam ser exigidos e medidos antes do recebimento definitivo, tais como os determinados nos seguintes ensaios:

- Levantamento Visual Contínuo (LVC) - realizado percorrendo-se o trecho a uma velocidade de até 60 km/hora, tendo como objetivo coletar a frequência de defeitos encontrados e o estado de conservação da pista de rolamento;

- **International Roughness Index** (IRI) - somatório por quilômetro das irregularidades do pavimento em relação a um plano de referência;

- Viga Benkelman e **Falling Weight Deflectometer** (FWD) - registram as bacias de deformações (deflexões) geradas por diferentes níveis de cargas aplicados no pavimento da rodovia.

28. Considerando a ordem cronológica de execução de um projeto rodoviário, de início, a equipe projetista visita o trecho para colher informações a respeito da topologia do terreno, características geológicas, existência de jazidas etc, realizando os ensaios e levantamentos de campo. A incorreção de alguma dessas informações compromete a execução de todas as etapas posteriores, pois todas as fases seguintes utilizam esses dados coletados. Por exemplo, a omissão, pela equipe de levantamento de campo, da indicação de uma jazida de material rochoso viável economicamente prejudica todos os cálculos de DMT e custo de aquisição deste insumo, porque, considerando o novo cenário, com a inclusão da pedreira omitida, os custos associados poderiam ser reduzidos. Nesse caso, tem-se as irregularidades do Grupo 1, que revelam a insuficiência dos estudos preliminares desenvolvidos pela projetista e a ocorrência de falhas da fiscalização de campo, a qual, normalmente, é efetivada por técnicos das superintendências regionais responsáveis pelo acompanhamento da execução dos estudos preliminares. Essas irregularidades são de difícil detecção no momento das análises do projeto, seja no DNIT-Sede ou nas superintendências, pois sua verificação, geralmente, só é possível com a realização de visitas **in loco**.

29. Em seguida, mesmo que os levantamentos de campo e ensaios de laboratório estejam corretos e fidedignos à real situação do trecho, a equipe projetista pode optar por uma solução técnica sem a devida fundamentação ou em desacordo com os resultados de campo. Nessa situação, caso ocorrido, tem-se as irregularidades do Grupo 2. Cita-se, como exemplo, a previsão de aquisição de brita comercial quando a equipe de campo identificou uma pedreira passível de exploração. Nesse caso, a equipe de orçamentação da projetista deveria justificar tecnicamente a utilização de brita comercial ou optar pela exploração da pedreira, decisão que possibilitaria redução de custos, em virtude de a produção local de insumos ser, na maior parte dos casos, mais econômica do que a aquisição comercial.

30. Após essas etapas, com o correto levantamento do trecho e a adoção das melhores soluções técnicas, ainda assim podem ocorrer irregularidades em virtude do equívoco na aplicação de coeficientes (de densidade, por exemplo), preços, quantidades e serviços. Neste caso, estão as irregularidades do Grupo 3.

31. Em relação ao Grupo 4, a irregularidade surge no momento da conclusão do empreendimento, quando a qualidade das obras não está no padrão desejável estabelecido em projeto, mesmo que não tenha sido detectada nenhuma outra irregularidade característica dos outros três grupos.

32. A tabela abaixo mostra o total de irregularidades encontradas pela equipe do Tribunal, segregadas por grupo:

Tabela 3: Achados por grupo de irregularidade

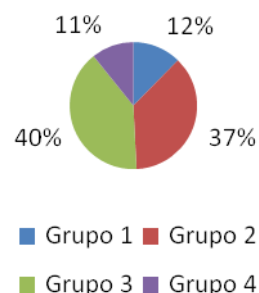
| Grupo de irregularidade | Total | % |
|---|---|---|
| 1 | 16 | 12 |
| 2 | 48 | 37 |
| 3 | 52 | 40 |
| 4 | 14 | 11 |
| **Total geral** | **130** | **100** |

33. Dos quatorze projetos fiscalizados nesta FOC, oito deles referem-se a trechos de rodovias que, por decisão do Governo Federal, serão entregues em 2013 à iniciativa privada, no âmbito da 3ª Etapa das Concessões Rodoviárias Federais. São eles:

Tabela 4: Projetos de obras em rodovias que serão concedidas à iniciativa privada

| Rodovia | UF | Km inicial | Km final | Tipo de intervenção | Valor dos contratos dos projetos (R$) |
|---|---|---|---|---|---|
| BR-101 | BA | 475,30 | 956,90 | Crema | 6.930.400,33 |
| BR-050 | MG | 74,20 | 208,90 | Crema | 5.027.332,14 |
| BR-262 | MS | 0,00 | 325,60 | Crema | 2.831.062,84 |
| BR-050 | GO | 95,70 | 314,20 | Crema | 2.185.336,06 |
| BR-153 | TO | 413,20 | 556,70 | Crema | 1.337.541,61 |
| BR-163 | MS | 467,70 | 594,00 | Crema | 5.187.149,50 |
| BR-153 | GO | 419,10 | 444,10 | Duplicação | 532.240,22 |
| BR-163 | MT | 278,90 | 321,30 | Restauração | 2.825.138,91 |
| **TOTAL** | | | | | **26.856.201,61** |

34. Do quadro acima, verifica-se que foram despendidos recursos da ordem de R$ 26,8 milhões para elaboração de projetos de engenharia que, possivelmente, não serão integralmente aproveitados por parte das futuras concessionárias, haja vista que serão necessários levantamentos de campo atualizados para subsidiar os quantitativos de serviços a serem executados nessas rodovias.

35. Em síntese, as fiscalizações propiciaram uma visão geral de como estão sendo realizados os estudos técnicos que fundamentam as soluções de engenharia, os quantitativos e os preços unitários de serviços constantes nos projetos de obras rodoviárias e de como estão sendo efetivadas as fiscalizações do DNIT em relação a esses trabalhos. Nesse sentido, possibilitaram identificar e mapear os erros mais comuns em projetos de obras rodoviárias licitadas e contratadas pela autarquia.

36. De acordo com o exposto na tabela 2, as impropriedades verificadas nos quatorze projetos analisados representaram, em média, uma superestimativa de custos da ordem de 16 %, o que aponta para um prejuízo potencial ao erário de, aproximadamente, R$ 281,2 milhões.

37. As irregularidades detectadas no âmbito de cada fiscalização já estão sendo tratadas, caso a caso, em cada um dos quatorze processos autuados. Entretanto, a SecobRodovia propôs que quatro dessas irregularidades, pela frequência de sua ocorrência, sejam objeto de determinações ao DNIT, a fim de que se busque uma solução de caráter geral para as futuras análises de projetos serem realizadas pela autarquia. Elas se referem à ausência de:

a) elementos referentes aos estudos topográficos e ao projeto de terraplenagem, em relação à fase de projeto executivo de implantação ou duplicação rodoviária;

b) normatização, por parte do DNIT, para fundamentar o dimensionamento de pavimentos utilizando análise mecanística, definindo as situações em que essa metodologia deve ser empregada, os requisitos e as formas de apresentação dos dados, bem como os critérios de tomada de decisão com base nos dados disponíveis;

c) análise combinada dos custos de aquisição e transporte dos materiais betuminosos (CAP 50/70, CAP-AB-08, CM-30, RR-1C, dope e óleo combustível 1A), acarretando escolha antieconômica da origem desses insumos;

d) previsão, nos projetos de drenagem, do correto dimensionamento dos tubos de concreto para bueiros. No geral, verificou-se que, na escolha do tubo a ser utilizado, não se considerou a altura do aterro a ser construído sobre o dispositivo de drenagem. Esse fator deve fundamentar a escolha do tipo de tubo a ser empregado.

38. Quanto ao achado referente à inexistência de critérios objetivos para o recebimento das obras a serem executadas, ressalta-se que já existe determinação ao DNIT (Acórdão 328/2013-TCU-Plenário), proferida no âmbito do TC 030.410/2012-6, que trata da consolidação dos trabalhos de qualidade de obras públicas rodoviárias. Conforme item 9.1 do Acórdão 328/2013-TCU-Plenário, o Tribunal assim se posicionou:

*"9.1 determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que, no prazo de 90 (noventa) dias, apresente ao TCU estudo que defina parâmetros mínimos de aceitabilidade de obras rodoviárias de construção, adequação e restauração, contemplando obrigatoriamente os seguintes aspectos:*

*9.1.1 exigência de ensaios deflectométricos e de irregularidade longitudinal, sem prejuízo de outros ensaios que forem considerados necessários;*

*9.1.2 procedimento administrativo a ser adotado no recebimento provisório e definitivo das obras dentro de sua competência, de modo a aferir objetivamente os critérios de aceitabilidade dos serviços;*

*9.1.3 procedimento administrativo a ser adotado com vistas a garantir o pleno cumprimento dos arts. 67, § 1º, e 69 da Lei 8.666/93."*

39. Assim, nestes autos torna-se dispensável a proposição de encaminhamentos para tratar dessa irregularidade.

40. Por fim, vale ressaltar que, dos R$ 281,2 milhões de potencial benefício das fiscalizações realizadas, pode-se considerar que já ocorreu um benefício efetivo de, pelo menos, R$ 38,6 milhões, em razão da revisão dos projetos que serviram de base para os novos editais de licitação das obras fiscalizadas lançados após as auditorias do TCU.

41. Por fim, a SecobRodovia apresentou a seguinte proposta de encaminhamento:

"*Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior com proposta de que:*

*1. seja determinado ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, que, para os futuros projetos de obras rodoviárias:*

*a) verifique a conveniência e oportunidade de adotar metodologia de análise técnica que contemple a obrigatoriedade de apresentação, por parte das empresas projetistas, dos seguintes elementos, referentes aos estudos topográficos e aos projetos de terraplenagem de rodovias:*

*a.1) levantamento topográfico completo do projeto executivo em arquivos digitais com extensão DWG, caso se utilize o software AutoCAD, ou em arquivos com extensão DSO, caso se utilize o software Topograph;*

*a.2) arquivos digitais relativos aos pontos do terreno primitivo, extraídos diretamente dos equipamentos utilizados nos levantamentos topográficos, descritos no item a.1;*

*b) elabore normatização definindo as situações em que o dimensionamento de pavimentos pela análise mecanística deve ser empregado, bem como detalhando os parâmetros a serem utilizados para essa análise;*

*c) adote procedimento padronizado que preveja a análise combinada dos custos de aquisição e transporte dos materiais betuminosos (CAP- 50/70, CAP-AB-08, CM-30, RR-C, dope e óleo combustível 1A), sempre buscando a opção mais econômica e tecnicamente viável;*

*d) exija das empresas projetistas o correto dimensionamento dos tubos de concreto para bueiros nos projetos de drenagem, observando a relação existente entre a altura do aterro sobre esses*

*dispositivos e a quantidade de aço a ser empregada para sua execução, conforme estabelecido no Álbum de Projetos de Drenagem do DNIT – Publicação IPR-725/2006;*

*2. seja encaminhado ao DNIT cópia do relatório, voto e acórdão serem proferidos;*

*3. seja arquivado o presente processo, com fundamento no art.169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.*"

É o relatório.

VOTO

Em exame a consolidação da Fiscalização de Orientação Centralizada em projetos de obras rodoviárias, cujas auditorias, realizadas pelo Tribunal entre março e junho de 2012, tiveram por objetivo avaliar a qualidade dos projetos elaborados pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), examinando a adequação deles com as normas, a compatibilidade dos preços orçados com o mercado e a correta quantificação dos serviços.

2. Foram fiscalizados quatorze projetos de rodovias, selecionados com base nos seguintes parâmetros: situação (aprovados ou em desenvolvimento), local de realização das análises e aprovação (Sede ou Superintendências Regionais) e origem (contrato, convênio ou obtidos por meio de doação).

3. Para cada rodovia fiscalizada foi autuado um processo, no qual foram ou estão sendo tratadas as irregularidades verificadas no respectivo projeto. Nestes autos, que consistem na consolidação desses trabalhos, a SecobRodovia entendeu ser importante a realização de algumas determinações ao DNIT relativamente aos procedimentos adotados pela autarquia para o desenvolvimento dos projetos. São providências que, uma vez adotadas, evitariam que fases posteriores fossem executadas sem a adequada fundamentação técnica, bem como padronizariam e embasariam tecnicamente as tomadas de decisão.

4. A primeira determinação é para que a autarquia exija a apresentação, por parte das empresas projetistas, dos seguintes elementos, referentes aos estudos topográficos e de terraplenagem de rodovias: i) levantamento topográfico completo em arquivos digitais que possam ser abertos em softwares tipo CAD e ii) arquivos digitais, relativos aos pontos do terreno primitivo, extraídos diretamente dos equipamentos utilizados nos levantamentos topográficos.

5. No caso do levantamento de topografia, é essencial a disponibilização dos dados em arquivos que possam ser abertos em softwares tipo CAD, por tratar-se de informações importantes para a elaboração das fases seguintes do projeto, além de ser elemento de controle para as instâncias de fiscalização. Indispensável também é o registro dos perfis do terreno original e após a terraplanagem, pois é com base nessas informações que se pode avaliar e verificar o que foi de fato executado. A unidade técnica ressalta, ainda, a importância de que constem, na documentação dessa fase inicial de estudos técnicos, os dados emitidos originalmente pelos equipamentos de topografia, porquanto são mais precisos e confiáveis.

6. Acolho a proposta, visto serem documentos técnicos indispensáveis aos projetos de obras rodoviárias. Afinal, o desenvolvimento qualitativo do estudo do terreno aumenta a precisão dos demais projetos que serão elaborados a partir desses levantamentos e, consequentemente, propicia embasamento técnico mais preciso para todas as soluções do empreendimento.

7. Outra impropriedade recorrente nos projetos fiscalizados foi identificada no dimensionamento dos pavimentos. Não há norma que defina critérios técnicos que permitam selecionar uma das metodologias de dimensionamento disponíveis de forma inequívoca (método da resistência ou método de projeto de pavimentos flexíveis ou método do DNER, método da resiliência e método mecanístico).

8. Além disso, verificaram-se falhas na apresentação dos dados quando os projetistas dimensionam o pavimento de acordo com uma das metodologias. Por princípio, ao adotar um dos métodos, o técnico deve respeitar os passos, procedimentos e documentação exigidos pela norma que o descreve. Em face dessas omissões, a unidade técnica propôs a edição de normativo específico pelo DNIT que disponha sobre esse assunto, com o que estou de acordo.

9 Também julgo pertinente a proposição para que o DNIT inclua, na análise do custo do material betuminoso, o valor da aquisição e do transporte, visto que este exame conjunto pode trazer economia aos cofres públicos, ao se esperar que o valor um pouco mais alto da aquisição do produto seja compensado por um custo inferior de transporte.

10. No que tange à proposta para que o DNIT exija das empresas projetistas o cumprimento de norma da própria autarquia, no dimensionamento dos tubos de concreto para bueiros, observo que a determinação visa condicionar o recebimento do projeto ao cumprimento do Álbum de Projetos de Drenagem - Publicação IPR-725/2006. Caso assim não se proceda, o normativo deixaria de ser obrigatório e passaria a ser facultativo.

11. Constatei, porém, que há uma publicação mais recente - Álbum de Projetos Tipos de Dispositivos de Drenagem - Publicação IPR-736/2011. Assim, considerando que o objetivo do presente trabalho é melhorar a qualidade dos projetos, entendo importante que o DNIT, caso ainda não exija a obediência às suas próprias especificações, passe a fazê-lo imediatamente. Ainda sobre esse ponto, registro que as equipes de auditoria do TCU verificaram em campo vários erros no dimensionamento dos tubos, o que revela a importância de tal determinação.

Com essas considerações, acompanho a proposta da unidade técnica e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

ACÓRDÃO Nº 1994/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 007.422/2012-1
2. Grupo I, Classe V – Relatório de Auditoria (Fiscalização de Orientação Centralizada)
3. Interessado: Tribunal de Contas da União
4. Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT)
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Rodoviárias (SecobRodovia)
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria que consolida a fiscalização de orientação centralizada em projetos de obras rodoviárias, realizada pelo Tribunal entre março e junho de 2012, na qual se buscou avaliar a qualidade dos projetos de algumas rodovias de responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT).

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 169, inciso V, e 250, incisos II e III, do Regimento Interno/TCU, em:

9.1 determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT) que, em futuros projetos de obras rodoviárias:

9.1.1 adote metodologia de análise técnica que contemple a obrigatoriedade de apresentação, por parte das empresas projetistas, dos seguintes elementos, referentes aos estudos topográficos e aos projetos de terraplenagem de rodovias:

9.1.1.1. levantamento topográfico completo do projeto executivo em arquivos digitais com extensão DWG, caso se utilize o software AutoCAD, ou em arquivos com extensão DSO, caso se utilize o software Topograph;

9.1.1.2. arquivos digitais relativos aos pontos do terreno primitivo, extraídos diretamente dos equipamentos utilizados nos levantamentos topográficos;

9.1.2. elabore normatização definindo as situações em que cada método de dimensionamento de pavimentos deve ser empregado, bem como detalhando os parâmetros a serem utilizados para essas análises;

9.1.3. adote procedimento padronizado que preveja a análise combinada dos custos de aquisição e transporte dos materiais betuminosos (CAP- 50/70, CAP-AB-08, CM-30, RR-C, dope e óleo combustível 1A), buscando a opção econômica e tecnicamente mais viável;

9.1.4. exija das empresas projetistas o correto dimensionamento dos tubos de concreto para bueiros nos projetos de drenagem, observando a relação existente entre a altura do aterro sobre esses dispositivos e a quantidade de aço a ser empregada para sua execução, conforme estabelecido no Álbum de Projetos de Drenagem– Publicação IPR-756/2011;

9.2. determinar à SecobRodovia que monitore o cumprimento do item 9.1;

9.3. encaminhar cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, ao DNIT, ao Ministério dos Transportes, à Casa Civil da Presidência da República e à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional;

9.4. arquivar o presente processo.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1994-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro (Relator) e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE IV – PLENÁRIO

TC-009.411/2010-0

a) Natureza: Tomada de Contas Especial

Responsáveis: Raimundo Antonio Rego Gomes (ex-prefeito); Aldenor Geraldo Santos Ribeiro, Orlete Rêgo Pereira e Sidney Randhall Barros Gomes (ex-membros da Comissão de Licitação); Carlos Roberto Jansen Pereira (responsável pela Penalcon Construção e Comércio Ltda.); Nyedja Aragão Lima (responsável pela N. L. J. Pereira) e Samuel Fonseca (responsável pela Construtora Fonseca Júnior Ltda.)

Unidade: Prefeitura Municipal de Mirinzal/MA

Sumário: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA APLICAÇÃO DE RECURSOS DE CONVÊNIO. CITAÇÃO. AUDIÊNCIA. ARGUMENTOS DO EX-PREFEITO NÃO AFASTAM AS IRREGULARIDADES. POSSÍVEL COMPROMETIMENTO DO EXERCÍCIO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA DOS DEMAIS RESPONSÁVEIS. EXCLUSÃO DESSES ENVOLVIDOS DA PRESENTE RELAÇÃO PROCESSUAL. CONTAS DO EX-PREFEITO IRREGULARES. DÉBITO. MULTA.

1. O longo decurso de prazo desde a ocorrência das irregularidades até a primeira notificação, com possibilidade de comprometer o regular exercício do contraditório e da ampla defesa, enseja a exclusão dos responsáveis da relação processual.

2. A prática de irregularidades na aplicação de recursos de convênio importa no julgamento pela irregularidade das contas, na condenação em débito e na aplicação de multa ao responsável.

*RELATÓRIO*

Este processo refere-se à tomada de contas especial de responsabilidade de Raimundo Antonio Rego Gomes, ex-prefeito de Mirinzal/MA, instaurada em decorrência de irregularidades na aplicação de recursos do Convênio EP 0866/1998, celebrado com a Fundação Nacional de Saúde, no valor de R$ 72.200,00, cujo objeto foi a ampliação do sistema de abastecimento de água do município.

2. A seguir, transcrevo a instrução elaborada pelo auditor federal da Secex/MA, aprovada pelo diretor-substituto e pelo secretário (peças 54/56):

"(...)

*2. O Convênio EP 0866/1998 teve suas contas aprovadas em outubro de 2001 (cf. despachos e expediente, peça 3, p. 4-7).*

*3. Em 18/1/2006, no âmbito do processo TC-012.699/2002-5, foram verificados indícios de irregularidades relativos ao procedimento licitatório, às empresas licitantes e à própria prestação de contas, o que ensejou determinação à Funasa para que promovesse nova análise da prestação de contas do referido convênio à luz dos indícios de irregularidades apontados, nos termos do subitem 9.2 do Acórdão 22/2006-TCU-Plenário (peça 3, p. 28-29).*

*4. Diante disso, a Funasa promoveu a reanálise do processo de prestação de contas em apreço e por meio do Parecer Financeiro 026/2006, de 3/3/2006 (peça 4, p. 36-37), concluiu pela verificação de irregularidades e propôs o estorno da aprovação do convênio junto ao Siafi e encaminhamento de notificação ao gestor para ressarcimento dos recursos repassados. A TCE foi autuada em 1/9/2006 (peça 1, p. 3).*

*5. No âmbito deste Tribunal, na primeira instrução do feito (peça 8), foram propostas citações, em virtude de irregularidades na demonstração da regular aplicação dos recursos do Convênio Funasa EP 0866/1998, dos seguintes responsáveis: **Srs. Raimundo Antonio Rego Gomes e Sidney Randhall Barros Gomes**, em solidariedade, por terem sido responsáveis por saques; **Sr. Raimundo Antonio Rego Gomes**, por ter sido responsável por saques e pela execução do convênio.*

*6. Também foram propostas as audiências pela prática de atos ilegais e ilegítimos na realização do Convite 015/1998 e na execução do respectivo contrato, com incorrência no art. 16, inciso III, alínea 'b', da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, ante a inobservância dos princípios da legalidade, moralidade e legitimidade previstos nos arts. 37, **caput**, e 70 da Constituição da República, dos seguintes responsáveis: **Srs. Aldenor Geraldo Santos Ribeiro, Orlete Rêgo Pereira e Sidney Randhall Barros Gomes** na condição de então membros da Comissão de Licitação, encarregados da condução do certame; **Sr. Raimundo Antonio Rego Gomes**, responsável pela homologação do certame e saques da conta do convênio e **Srs. Carlos Roberto Jansen Pereira**, responsável pela empresa Penalcon Construção e Comércio Ltda., **Nyedja Aragão Lima**, responsável pela empresa N. L. J. Pereira onde atuava como empresária individual, com confusão patrimonial com a empresa, e **Sr. Samuel Fonseca**, responsável pela empresa Construtora Fonseca Júnior Ltda., por participação no certame fraudado, sendo-lhes aplicada a regra da desconsideração da personalidade jurídica nos casos das empresas de sociedade limitada (Penalcon Construção e Comércio Ltda. e Construtora Fonseca Júnior Ltda.), tendo em vista que todas essas pessoas jurídicas hoje se encontram inativas e foram usadas para emprestar aparência de legalidade ao certame fraudado, com evidente uso abusivo da personalidade jurídica, no termos do art. 50 do Código Civil.*

*7. Em cumprimento ao despacho do Ministro-Relator do feito (peça 11), foram promovidas as citações e audiências, conforme demonstrado na tabela abaixo:*

| ***AUDIÊNCIAS*** | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| ***OFÍCIO*** | ***RESPONSÁVEL*** | ***DATA*** | ***LOCALIZAÇÃO*** | ***AVISO DE RECEBIMENTO*** | ***DATA*** | ***LOCALIZAÇÃO*** |
| *990 e 1426/2012 (1)* | ***Samuel Fonseca*** | *17/5/2012/ 28/6/2012* | *Peça 19 – Peça 38* | *Sim* | *10/7/2012* | *Peça 42* |
| *992/2012* | ***Nyedja Aragão Lima*** | *17/5/2012* | *Peça 20* | *Sim* | *12/6/2012* | *Peça 29* |
| *996/2012* | ***Carlos Roberto Jansen Pereira*** | *17/5/2012* | *Peça 21* | *Sim* | *12/6/2012* | *Peça 28* |
| *998/2012* | ***Sidney Randhall Barros Gomes*** | *17/5/2012* | *Peça 22* | *Não* | *-* | *-* |
| *993/2012* | ***Orlete Rêgo Pereira*** | *17/5/2012* | *Peça 24* | *Sim* | *14/6/2012* | *Peça 40* |
| *995/2012* | ***Raimundo Antonio Rego Gomes*** | *17/5/2012* | *Peça 25* | *Sim* | *12/6/2012* | *Peça 30* |
| *997/2012* | ***Aldenor Geraldo Santos Ribeiro*** | *17/5/2012* | *Peça 26* | *Sim* | *14/6/2012* | *Peça 41* |
| ***CITAÇÕES*** | | | | | | |
| ***OFÍCIO*** | ***RESPONSÁVEL*** | ***DATA*** | ***LOCALIZAÇÃO*** | ***AVISO DE RECEBIMENTO*** | ***DATA*** | ***LOCALIZAÇÃO*** |
| *999/2012* | ***Sidney Randhall Barros Gomes, solidariamente com Raimundo Antonio Rego Gomes*** | *17/05/2012* | *Peça 23* | *Não* | *-* | *-* |

| 1003/2012 | **Raimundo Antonio Rego Gomes** | 17/05/2012 | Peça 27 | Sim | 12/6/2012 | Peça 30 |
|---|---|---|---|---|---|---|

*(1) Responsável não localizado no Ofício 990/2012 (peça 33), procedeu-se a nova pesquisa de endereço (peça 32), refazendo assim a audiência por meio do Ofício 1426/2012, que logrou êxito.*

*8. Diante do fato do Sr. Sidney Randhall Barros não ter sido localizado (peça 43), o responsável foi notificado por meio dos Editais 1684/2012 (audiência, peça 49) e 1690/2012 (citação, peça 50), ambos de 26/7/2012, publicados no DOU de 3/8/2012, conforme art. 179, inciso III, do Regimento Interno do TCU.*

*9. Embora algumas correspondências não tenham sido recebidas pessoalmente pelos responsáveis, as citações e audiências são válidas, nos termos do art. 179, inciso II, do referido Regimento.*

*10. O Sr. Samuel Fonseca requisitou e obteve cópia dos autos, bem como solicitou prorrogação de prazo em mais 15 (quinze) dias, deferida pelo Secretário da Secex/MA, com base na competência delegada pelo Relator (peça 46). De igual modo, a Sra. Nyedja Aragão Lima também teve o prazo estendido por 15 dias (peça 39).*

***EXAME TÉCNICO***

***I. Citações***

*11. Apesar de o Sr. Raimundo Antonio Rego Gomes ter tomado ciência do expediente que lhe foi encaminhado, conforme atesta o aviso de recebimento (AR) que compõe a peça 30, não atendeu à citação, deixando de se manifestar quanto às irregularidades verificadas.*

*12. O Sr. Sidney Randhall Barros Gomes, citado por via editalícia (peça 50), não atendeu a citação e não apresentou defesa acerca das irregularidades verificadas. Destaca-se que antes da citação por edital foram adotadas providências que esgotaram as tentativas de localização do responsável. De fato, ele não foi localizado por meio do Ofício 999/2012 (peça 23), conforme evidenciado no AR (peça 43), comunicação esta enviada para o endereço constante na base de dados do TCU (peças 18 e 34). Cabe ressaltar que não foi possível localizar outros endereços válidos em pesquisas adicionais realizadas (peça 35).*

***II. Audiências***

*13. Em relação às audiências, não obstante os Srs. Aldenor Geraldo Santos Ribeiro, Orlete Rêgo Pereira, Raimundo Antonio Rego Gomes, Carlos Roberto Jansen Pereira e Samuel Fonseca terem tomado ciência dos expedientes que lhe foram encaminhados, conforme atestam os Avisos de Recebimento (AR) que compõem as peças 41, 40, 30 e 42, respectivamente, não atenderam à citação para se defenderem com relação às irregularidades verificadas.*

*14. O Sr. Sidney Randhall Barros Gomes, chamado em audiência por via editalícia (peça 49), não se manifestou quanto às irregularidades verificadas. Destaca-se que antes da audiência por edital foram adotadas medidas que esgotaram as tentativas para sua localização. O supramencionado responsável, apesar da tentativa de notificação por meio do Ofício 998/2012 (peça 22), não foi localizado, conforme AR (peça 43). A aludida comunicação foi expedida para o endereço constante na Secretaria da Receita Federal do Brasil (peças 18 e 34). Demais pesquisas, com o fito de encontrar outros endereços válidos, não lograram êxito, peça 35.*

*15. Transcorrido o prazo regimental fixado, e mantendo-se inertes os aludidos responsáveis, impõe-se que sejam considerados revéis, dando-se prosseguimento ao processo, de acordo com o art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.*

*16. Sobre esse ponto, impende destacar que a audiência/citação constitui para o responsável não um dever, mas sim um direito, uma oportunidade para ser ouvido e trazer aos autos elementos que possam esclarecer os fatos. Assim, a simples omissão não constitui fundamento para aplicação de sanção. Também não se podem presumir verdadeiros, de forma absoluta, os fatos que deixaram de ser contestados, se tais ocorrências forem esclarecidas no processo.*

*17. Entretanto, quando instado a se manifestar acerca de determinado fato, deve o responsável utilizar-se dos meios disponíveis para apresentar o conjunto de elementos suficientes para esclarecê-los, sob pena de, não o fazendo, permitir ao julgador firmar convicção apenas com base nas*

*informações constantes dos autos. O instrumento da audiência, bem como o da citação, delimita, na fase de instrução dos processos no âmbito deste Tribunal, o oferecimento de oportunidade de ampla e irrestrita defesa aos responsáveis. Trata-se de um direito assegurado à parte, e a opção de não exercê-lo é única e exclusivamente do responsável (Acórdãos 1.268/2011- TCU- Plenário, 892/2008-TCU-2ª Câmara, 1.711/2008-TCU-2ª Câmara e 2.092/2007-TCU-1ª Câmara).*

*18. Assim, em vista da ausência de apresentação de justificativas para as irregularidades apontadas nos ofícios de citação e audiência, serão considerados na análise somente os elementos já presentes nos autos.*

*19. No presente caso, têm-se as seguintes irregularidades constatadas para os respectivos responsáveis que foram considerados revéis, conforme itens 11 a 15 da presente instrução. A análise dos elementos apresentados pela Sra. Nyedja Aragão Lima serão tratados em momento oportuno da instrução, diante do fato de ter sido a única responsável notificada que ofereceu suas razões de justificativa (peça 48):*

***III. Análise das citações***

*19.1. **Irregularidade 1:** emissão de cheques para pagamento de despesas à ordem de pessoa diferente da credora, com rompimento do nexo causal entre os comprovantes de despesa e os saques realizados para seu pagamento, deixando de comprovar que os valores sacados foram efetivamente utilizados para pagamento das despesas custeadas com recursos do Convênio EP 0866/1998 - Funasa, em inobservância ao disposto na Subcláusula Primeira da Cláusula Terceira do Termo de Convênio (peça 1, p. 14), nos arts. 20 e 22 da Instrução Normativa-STN 1, de 15 de janeiro de 1997, art. 74, § 2º, e art. 93 do Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, e ao princípio da legitimidade, previsto no art. 37, **caput**, da Constituição da República, considerando, inclusive (subitens 14 e 15, peça 8):*

*a) a simulação de adiantamento de pagamento à empresa fornecedora (ato que em si mesmo implicaria desrespeito aos arts. 62 e 63, § 2º, da Lei 4.320/1964), considerando que a Nota Fiscal 011, de 5/9/1998, no valor de R$ 16.043,32 (peça 2, p. 37) foi emitida no mesmo dia da assinatura da ordem de serviço que autorizava o início das obras, o que caracterizaria pagamento de adiantamento, uma vez que a despesa não poderia incorrer antes de ter sido autorizada. Com efeito, a proposta da contratada indicava a exigência indevida de pagamento de 20% do valor contratado no ato de assinatura do contrato, o que teria realizado (considerando que o valor indicado corresponde a 20% de R$ 80.216,66, valor contratado – v. peça 2, p. 33). Ocorre que o cheque 976861, registrado na Relação de Pagamentos como correspondente ao pagamento da nota fiscal em apreço (peça 1, p. 52), na verdade, foi emitido em 15/9/1998, no valor de R$ 7.100,00, em favor da Prefeitura (peça 4, p. 26-27);*

*b) a ausência de correspondência de datas ou de valores entre os pagamentos declarados na Relação de Pagamentos da Prestação de Contas (peça 1, p. 52) e os saques realizados na conta-corrente do convênio (peça 3, p. 33-41).*

*19.1.1. **Responsáveis:** Raimundo Antonio Rego Gomes e Sidney Randhall Barros Gomes, em solidariedade, por terem sido responsáveis pelos saques**. Quantificação do débito:** item 20, a.1.1, peça 8.*

*19.1.2. **Responsável:** Raimundo Antonio Rego Gomes, por ter sido responsável pelos saques**. Quantificação do débito:** item 20, a.1.2, peça 8.*

*19.2. **Irregularidade 2:** pagamento indevido de tarifas bancárias com recursos do convênio, em inobservância à proibição expressa na alínea ‘b’ da Subcláusula Segunda da Cláusula Sétima do Termo de Convênio (peça 1, p. 16), considerando, inclusive (subitem 16, peça 8):*

*19.2.1. **Responsáveis:** Raimundo Antonio Rego Gomes, por ter sido responsável pela execução do convênio**. Quantificação do débito:** item 20, a.2, peça 8.*

***IV. Análise das audiências***

*19.3. **Irregularidade 3**: prática de atos ilegais e ilegítimos na realização do Convite 015/1998 e na execução do respectivo contrato, com incorrência no art. 16, inciso III, alínea ‘b’, da Lei 8.443, de*

*16 de julho de 1992, ante a inobservância dos princípios da legalidade, moralidade e legitimidade previstos nos arts. 37, **caput**, e 70 da Constituição da República, com as seguintes evidências de fraude à licitação:*

*a) inobservância do prazo mínimo de antecedência da edição do Convite 015/1998 em relação à data de abertura das propostas, em afronta ao art. 21, § 2º, inciso IV, da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, considerando que a Carta-Convite 015/1998 foi expedida em 28/8/1998, quatro dias úteis antes de 3/9/1998, data marcada para abertura das propostas (peça 2, p. 24), a qual foi cumprida (cf. Ata, peça 2, p. 32), em desrespeito ao art. 21, § 2º, inciso IV, da Lei 8.666/1993, que fixa esse prazo em, no mínimo, cinco dias úteis;*

*b) inexistência de projeto básico que balizasse a apresentação das propostas, em descumprimento ao art. 7º, § 1º, inciso I, c/c art. 40, § 2º, inciso I, e art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993, pois as propostas das licitantes apresentavam divergências em termos descritivos e quantitativos de itens de serviço (v. quadro 3, peça 8, p. 5), o que revela a falta de projeto básico que fosse disponibilizado para exame dos interessados em participar do processo licitatório (cf. exige o art. 7º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993) e balizasse a apreciação das propostas (art. 43, inciso IV, da Lei 8.666/1993), ao integrar o respectivo edital (art. 40, § 2º, inciso I, da Lei 8.666/1993);*

*c) contratação por preço R$ 781,70 maior que o proposto, em virtude de erros de cálculo na planilha de preços da proposta vencedora, infringindo o princípio da economicidade (art. 7, **caput**, da Constituição da República), já que a proposta da licitante vencedora revelou erro de cálculo de totalização de preço de item que resultou em contratação por valor maior que o efetivamente devido, em desrespeito ao princípio da economicidade, (v. quadro 4, peça 8, p. 6);*

*d) as assinaturas do termo de contrato (peça 2, p. 33-34) e da consequente ordem de serviço (peça 2, p. 35) foram realizadas em 5/9/1998, data anterior a 11/9/1998, de quando estão datados o mapa de apuração das propostas (peça 1, p. 56), o quadro demonstrativo das propostas (1ª versão, Vol. Principal, peça 1, p. 57) e o termo de homologação do convite (peça 1,p. 58), atos que, por natureza, são praticados anteriormente à assinatura do contrato;*

*e) as empresas licitantes não possuíam registro no Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia – CREA-MA (v. registro, peça 3, p. 22, alínea ‘e’);*

*f) certidão da Secretaria Municipal da Fazenda de São Luís (peça 3, p. 11), cidade de domicílio das empresas Penalcon Construção e Comércio Ltda. e Construtora Fonseca Júnior Ltda. (conforme endereços informados nos timbres de suas propostas, peça 2, p. 25 e 27), indicou que:*

*f.1) o CNPJ utilizado no timbre da proposta da Penalcon Construção e Comércio Ltda. não é válido, nem a referida empresa consta do cadastro econômico daquela Secretaria;*

*f.2) o CNPJ inserto no timbre da proposta da Construtora Fonseca Júnior Ltda. estaria cadastrado em nome de Cerâmica Fonseca Ltda. (v. peça 3, p. 14), mas tanto uma quanto a outra não constam do cadastro econômico daquela Secretaria;*

*f.3) a Penalcon Construção e Comércio Ltda. e a Construtora Fonseca Júnior Ltda. não possuíam registro de emissão de AIDF junto àquela Secretaria, informação que importou na inidoneidade das Notas Fiscais 011, 013, 014, 015 e 019 (peça 2, p. 37, 39, 41, 43 e 45);*

*g) registros indicam que a Penalcon Construção e a Comércio Ltda. e a N. L. J. Pereira pertencem ao mesmo grupo familiar, a saber:*

*g.1) a Penalcon Construção e Comércio Ltda., de fato, é detentora do CNPJ 69.576.9**73/0001-70,** com endereço em Penalva-MA (e não 69.576.957/0001-88, como informado no timbre da proposta, peça 2, p. 25), conforme consulta, peça 6, p. 6; possui, assim, a mesma sequência inicial do CNPJ da outra licitante, a N. L. J. Pereira (CNPJ 69.576.9**57/0001-87**), que também tem endereço em Penalva-MA (v. timbre da proposta, peça 2, p. 29);*

*g.2) a proposta da Penalcon Construção e Comércio Ltda. foi assinada pela Sra. Nyedja Jansen Pereira (nome não cadastrado no Sistema CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil, cf. consulta, peça 6, p. 11), enquanto a empresa N. L. J. Pereira é de propriedade da Sra. Nyedja Aragão Lima, cf. consulta, peça 6, p. 9;*

*g.3) trecho de julgamento do TC-350.195/1995-1 (documento, peça 6, p. 2-3), informou que as empresas Penalcon Construção e Comércio Ltda. e N. L. J. Pereira pertencem à mesma pessoa (Carlos Roberto Jansen Pereira, cf. item 18 do referido documento);*

*h) uso de extrato bancário inidôneo (peça 1, p. 53), uma vez que não fora elaborado dentro dos padrões do banco correspondente, nem indicava lançamentos que correspondessem aos lançamentos efetivamente realizados na conta-corrente respectiva, segundo documentos do próprio banco (peça 3, p. 33-41);*

*19.3.1.* ***Responsáveis:***

*19.3.1.1. Srs. Aldenor Geraldo Santos Ribeiro, Orlete Rêgo Pereira e Sidney Randhall Barros Gomes, na condição de então membros da Comissão de Licitação (peça 2, p. 32), responsáveis pela condução do certame;*

*19.3.1.2. Sr. Raimundo Antonio Rego Gomes, responsável pela homologação do certame e saques da conta do convênio (peça 1, p. 58, peça 3, p. 43-50, peça 4, p. 1- 34);*

*19.3.1.3. Srs. Carlos Roberto Jansen Pereira, responsável pela empresa Penalcon Construção e Comércio Ltda. e Samuel Fonseca, responsável pela empresa Construtora Fonseca Júnior Ltda., por participação no certame fraudado, sendo aplicada a regra da desconsideração da personalidade jurídica, tendo em vista que essas pessoas jurídicas hoje se encontram inativas e foram usadas para emprestar aparência de legalidade ao certame fraudado, com evidente uso abusivo da personalidade jurídica, nos termos do art. 50 do Código Civil.*

*20. De todos os responsáveis chamados aos autos para prestar esclarecimentos, somente a Sra. Nyedja Aragão Lima apresentou tempestivamente suas razões de justificativa, conforme documentação integrante da peça 48, a qual passamos a analisar.*

***Alegações de defesa da Sra. Nyedja Aragão Lima**:*

*21. Preliminarmente, a responsável afirma que, na época da abertura da N. L. J. Pereira, em 1º/10/1993, era casada com o Sr. Carlos Roberto Jansen Pereira, e que tal empresa teria sido constituída para acolher pedido dele. Contudo, diz ter jamais imaginado que a mesma pudesse ser, algum dia, utilizada para prática de ato ilícito, pois sendo aquele senhor, na ocasião, seu marido, pessoa em quem confiava, não sentiu nenhum receio em atendê-lo (peça 48, p. 1-2).*

*22. Em continuação, aduz que os únicos documentos que teria assinado teriam sido aqueles relacionados aos atos constitutivos da mencionada empresa, e que tais documentos teriam sempre ficado em poder do Sr. Carlos Roberto, até mesmo após a separação de fato do casal, ocorrida em dezembro de 1995 (peça 48, p. 2).*

*23. Prossegue argumentando que não reconhece, como sendo sua, a assinatura aposta na carta proposta expedida pela Penalcon Construção e Comércio Ltda. (peça 2, p. 25), alegando portanto, que tal assinatura é falsa, e que a mencionada proposta foi datada em 3/11/1998 [em verdade, 3/9/1998], data que não mais conviveria com o Sr. Carlos Roberto Jansen Pereira, já que teriam se separado em 1995, e, desde então, não mais teriam mantido nenhum tipo de contato, somente voltando a se olhar em 23/4/2009, dia da audiência homologatória do divórcio proposto por ela perante a 7ª Vara da Família da Comarca de São Luís, Processo 11.300/2009 (peça 48, p. 2).*

*24. Passo seguinte, alega, quanto à carta proposta (peça 2, p. 29), expedida pela N. L. J. Pereira, que também não teve a supramencionada responsável como signatária. Segue argumentando que não participou da prática de nenhum ato ilícito, no tocante ao Convite 015/1998. Afirma ainda, que seu nome e o da empresa que a tem como titular foram ali envolvidos por ação de outras pessoas, conforme se deduz do conjunto probatório (peça 48, p. 2-3).*

*25. Por fim, argumenta que não causou nenhum prejuízo à Administração Pública, tampouco auferiu nenhuma vantagem com a ocorrência de tais fatos, seja de caráter financeiro ou de qualquer outro tipo, isto também é o que se infere dos presentes autos, já que não contém nenhuma prova em contrário (peça 48, p. 3).*

*26. Ante tais argumentos, a responsável requer sua exclusão do polo passivo da tomada de contas especial, bem como o da empresa N. L. J. Pereira para que nenhuma penalidade recaia sobre a pessoa física e a jurídica, por ser uma questão de inteira justiça (peça 48, p. 3).*

***Análise das razões de justificativa***

*27. Conforme instrução acostada à peça 8, os elementos contidos nos autos evidenciaram a presença de irregularidades que levam ao entendimento de que houve realização de processo licitatório fraudulento do qual a N. L. J. Pereira foi participante, empresa essa que tem como responsável a Sra. Nyedja Aragão Lima, que atuava como empresária individual, com confusão patrimonial com a empresa, conforme se segue:*

*a) registros indicam que a Penalcon Construção e Comércio Ltda. e a N. L. J. Pereira pertencem ao mesmo grupo familiar, a saber:*

*a.1) a Penalcon Construção e Comércio Ltda., de fato, é detentora do CNPJ 69.576.9**73/0001-70,** com endereço em Penalva-MA (e não 69.576.957/0001-88, como informado no timbre da proposta), conforme consulta; possui, assim, a mesma sequência inicial do CNPJ da outra licitante, a N. L. J. Pereira (CNPJ 69.576.9**57/0001-87**), que também tem endereço em Penalva-MA (v. timbre da proposta, peça 2, p. 29);*

*a.2) a proposta da Penalcon Construção e Comércio Ltda. foi assinada pela Sra. Nyedja Jansen Pereira (nome não cadastrado no Sistema CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil, cf. consulta, peça 6, p. 11), enquanto a empresa N. L. J. Pereira é de propriedade da Sra. Nyedja Aragão Lima, cf. consulta, peça 6, p. 9;*

*a.3) trecho de julgamento do TC-350.195/1995-1 (documento), informou que as empresas Penalcon Construção e Comércio Ltda. e N. L. J. Pereira pertencem à mesma pessoa (Carlos Roberto Jansen Pereira, cf. item 18 do referido documento, peça 6, p. 3);*

*28. A responsável não nega que as citadas empresas pertençam ao mesmo grupo familiar e sim confirma tal irregularidade, pois afirma que a abertura da empresa N. L. J. Pereira só se deu em virtude de pedido de seu então marido, Sr. Carlos Roberto Jansen Pereira (responsável pela Penalcon Construção e Comércio Ltda.) e que os únicos documentos que teria assinado foram aqueles relacionados com a constituição da empresa e que tais documentos sempre teriam ficado em poder do Sr. Carlos Roberto. Desse modo, fica evidente que o Sr. Carlos Roberto Jansen Pereira era responsável pela movimentação das duas empresas em apreço, o que é reforçado pelo trecho de julgamento do TC-350.195/1995-1 (peça 6, p. 3), confirmando, assim, a ocorrência da irregularidade objeto de audiência.*

*29. Cabe ressaltar que, mesmo após a separação de fato do casal, em dezembro de 1995, ou até com a homologação do divórcio, em 23/4/2009 (peça 48, p. 7), a Sra. Nyedja Aragão Lima não deu baixa no registro da empresa como se poderia esperar, já que, conforme alegado por ela, somente constituiu a citada empresa por pedido do cônjuge, à época. Desse modo, com o divórcio, não possuiria mais a obrigação moral, como esposa, de manter a empresa em seu nome, o que veio a permitir o uso dessa empresa para perpetrar irregularidades junto à Administração Pública. Nesses termos, entendemos que se caracterizou negligência de sua parte por não ter tomado nenhuma providência no sentido de desconstituir a aludida empresa e prevenir o uso indevido da sua personalidade jurídica.*

*30. No que tange às assinaturas das cartas propostas das empresas Penalcon Construção e Comércio Ltda. e N. L. J. Pereira (peça 2, p. 25-26 e peça 2, p. 29-30), respectivamente, a responsável somente contestou a autenticidade da assinatura da carta proposta da Penalcon Construção e Comércio Ltda. (peça 2, p. 25-26). Nesse ponto, a alegação é válida, já que tal proposta foi assinada pela Sra. Nyedja Jansen Pereira, cujo nome não foi localizado no cadastro do Sistema CPF da Secretaria da Receita Federal do Brasil (cf. consulta, peça 6, p. 11), e, apesar da semelhança com o seu nome de casada (Nyedja Lima Jansen Pereira), diverge da assinatura constante do Termo de Audiência de Ratificação, Conciliação e Julgamento da Ação de Divórcio Consensual aposta pela defendente (peça 48, p. 5). Com relação à proposta de sua empresa, a responsável se limitou a*

*afirmar que não foi signatária da mesma, o que não refuta a irregularidade apontada, apenas deduz-se, com isso, que tal documento é válido e foi assinado por uma pessoa que então tinha poderes para representar a N. L. J. Pereira, já que sua autenticidade não foi questionada.*

*31. A irregularidade objeto da audiência da responsável foram os indícios de que as empresas Penalcon Construção e Comércio Ltda. e N. L. J. Pereira pertenciam ao mesmo grupo familiar, evento que impossibilitaria tais empresas de participarem ao mesmo tempo do certame. O fato de a responsável não reconhecer de sua autoria a assinatura na proposta da N. L. J. Pereira não elide tal irregularidade, pois, como já explanado, a responsável não negou veracidade a tal fato, mas sim confirmou que tal empresa foi aberta a pedido do seu esposo, à época, que também era responsável pela Penalcon Construção e Comércio Ltda, ficando caracterizado que as duas empresas eram gerenciadas pelo Sr. Carlos Roberto Jansen Pereira.*

*32. No mais, a fase de audiência serve para a produção de provas, o que não ocorreu nesse caso, pois não foram apresentados elementos novos e objetivos que corroborem as alegações da Sra. Nyedja Aragão Lima de que não gerenciava a sua própria empresa.*

*33. Dessa forma, rejeitamos suas razões de justificativa. Assim, entendemos corroboradas as análises dessa unidade técnica, fruto de instrução anterior (peça 8), e da presente instrução, que concluíram pela evidenciação de irregularidades na demonstração da regular aplicação dos recursos do Convênio Funasa EP 0866/1998, dentre as quais fraude no Convite 015/1998.*

*34. Em relação ao julgamento das contas dos membros da comissão de licitação, cabe mencionar que é matéria controversa nessa Corte de Contas, mas o entendimento demonstrado em vários acórdãos é no sentido de que serão alcançados pela jurisdição do TCU, sendo possível o julgamento de suas contas. Nesse sentido são os Acórdãos: 977/2012 – TCU – Plenário, 1.164/2011 – TCU – 1ª Câmara, 5.811/2012 – TCU – 1ª Câmara, 491/2010 – TCU – Plenário e 4.954/2012 – TCU – 1ª Câmara.*

*35. Outrossim, diante da ausência de previsão na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCU acerca da responsabilização de terceiros quando a eles imputada a prática de irregularidade não associada a dano ao erário (débito), entendemos não caber o julgamento das contas dos responsáveis pelas empresas arroladas no processo (Srs. Samuel Fonseca - Construtora Fonseca Júnior Ltda., Nyedja Aragão Lima - N. L. J. Pereira e Carlos Roberto Jansen Pereira - Penalcon Construção e Comércio Ltda.), nem a aplicação de multa com fulcro no art. 58 da Lei 8.443/1992.*

*36. Além disso, tendo em vista que foi aplicado, no caso em tela, o instituto da desconsideração da personalidade jurídica das empresas, também não se sustenta a declaração de inidoneidade das empresas envolvidas para participar de licitação no âmbito da Administração Pública Federal, prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992.*

*37. Com base nessas premissas, no âmbito do TCU, não restou nenhuma sanção a ser aplicada a esses responsáveis mencionados no item anterior. No entanto, como a irregularidade a eles imputada se trata de uma contravenção penal tipificada na Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, art. 93, propõe-se o envio do presente feito ao Ministério Público Federal para a adoção das providências que entender cabíveis.*

***OUTRAS CONSIDERAÇÕES***

*38. Por oportuno, no que se refere ao ponto trazido na instrução anterior (peça 8), acerca do retardamento injustificado da Controladoria-Geral da União na apreciação da presente TCE, cabe enfatizar a demora de mais de dois anos, sem qualquer justificativa, já que o Controle Interno recebeu os autos para apreciação em 30/8/2007 (peça 5, p. 48) e promoveu sua análise somente em 7/12/2009 (peça 5, p. 50-54).*

***CONCLUSÃO***

*39. Diante da revelia dos Srs. Raimundo Antonio Rego Gomes e Sidney Randhall Barros Gomes, e inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares,*

*nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.*

*40. Relativamente aos responsáveis chamados em audiência, e tendo em vista a revelia (itens 13-19) dos Srs. Aldenor Geraldo Santos Ribeiro, Orlete Rêgo Pereira, Sidney Randhall Barros Gomes, Raimundo Antonio Rego Gomes, propõe-se que suas contas sejam julgadas irregulares, bem como que lhes seja aplicada a multa prevista no inciso I do artigo 58 da Lei 8.443/1992.*

*41. Ademais, em face da análise promovida nos itens 27 a 33, propõe-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas pela Sra. Nyedja Aragão Lima, sendo as mesmas insuficientes para elidir a irregularidade a ela atribuída.*

*42. Como exposto nos itens 35 a 37, com relação aos Srs. Samuel Fonseca, Nyedja Aragão Lima e Carlos Roberto Jansen Pereira, não restou configurada hipótese de aplicação de sanção pelo TCU. Logo propõe-se remeter cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para a adoção das providências que entender cabíveis, por força do art. 129, inciso III, da Constituição da República.*

*43. Finalmente, ante o retardamento injustificado da Controladoria-Geral da União na apreciação da presente TCE, tem-se por necessário dar ciência, a essa entidade, acerca dessa ocorrência na apreciação do processo Sipar 25170.005758/2006-15, correspondente à TCE do Convênio Funasa EP 0866/1998 (Siafi 353626), recebido em 30/8/2007 e analisado somente em 7/12/2009, com o fito de contribuir para o aperfeiçoamento do processo de instrução de tomadas de contas especiais.*

***PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

*44. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:*

*44.1. considerar os Srs. Aldenor Geraldo Santos Ribeiro (CPF: 101.000.403-49), Carlos Roberto Jansen Pereira (CPF: 040.211.423-04), Orlete Rêgo Pereira (CPF: 476.267.043-04), Raimundo Antonio Rego Gomes (CPF: 012.301.403-44), Samuel Fonseca (CPF: 197.474.623-20) e Sidney Randhall Barros Gomes (CPF: 586.114.953-49), revéis, de acordo com o § 3º, inciso IV, do art. 12 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992;*

*44.2. rejeitar as razões de justificativa da Sra. Nyedja Aragão Lima (CPF: 256.048.133-20);*

*44.3. julgar irregulares as contas dos responsáveis abaixo arrolados, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alíneas ‘b’ e ‘d’, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992, c/c os arts. 19,* **caput***, e 23, inciso III, da mesma lei, e com os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e IV, 210 e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, e condená-los ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea ‘a’, do referido Regimento, o recolhimento da dívida aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas até a do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:*

*a.1) Responsáveis solidários: Sr. Raimundo Antonio Rego Gomes (CPF: 012.301.403-44) e Sidney Randhall Barros Gomes (CPF: 586.114.953-49)*

*a.1.1) Quantificação do débito solidário:*

| ***DATA*** | ***VALOR HISTÓRICO (R$)*** |
|---|---|
| *19/09/1998* | *4.000,00* |
| *30/09/1998* | *8.000,00* |
| *01/10/1998* | *6.800,00* |
| *06/10/1998* | *1.500,00* |
| *07/10/1998* | *2.000,00* |
| *08/10/1998* | *3.000,00* |
| *14/10/1998* | *5.000,00* |
| *14/10/1998* | *1.000,00* |
| *16/10/1998* | *1.000,00* |

| 19/10/1998 | 500,00 |
|---|---|
| 20/10/1998 | 400,00 |
| 06/11/1998 | 7.500,00 |
| 12/11/1998 | 7.500,00 |
| 12/11/1998 | 150,00 |
| 17/11/1998 | 120,00 |
| 29/05/1999 | 9,54 |

*a.2) Responsável individual: Sr. Raimundo Antonio Rego Gomes (CPF: 012.301.403-44)*
*a.2.1) Quantificação do débito individual:*

| ***DATA*** | ***VALOR HISTÓRICO (R$)*** |
|---|---|
| *15/09/1998* | *7.100,00* |
| *17/09/1998* | *5.000,00* |
| *09/10/1998* | *3.200,00* |
| *14/10/1998* | *3.000,00* |
| *13/10/1998* | *2.600,00* |
| *17/09/1998* | *1.150,00* |
| *18/09/1998* | *1.000,00* |
| *23/09/1998* | *950,00* |

*a.3) Responsável individual: Sr. Raimundo Antonio Rego Gomes (CPF: 012.301.403-44)*
*a.3.1) Quantificação do débito individual:*

| ***DATA*** | ***VALOR HISTÓRICO (R$)*** |
|---|---|
| *14/10/1998* | *37,47* |
| *07/10/1998* | *7,00* |
| *06/10/1998* | *1,00* |
| *13/10/1998* | *1,00* |

*44.4. julgar irregulares as contas dos Srs. Aldenor Geraldo Santos Ribeiro (CPF: 101.000.403-49), Orlete Rêgo Pereira (CPF: 476.267.043-04) e Sidney Randhall Barros Gomes (CPF: 586.114.953-49), na condição de então membros da Comissão de Licitação, responsáveis pela condução do certame, nos termos dos arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea 'b', c/c art. 19, parágrafo único, da Lei nº 8.443/1992, aplicando-lhes, individualmente, a multa prevista no inciso I do artigo 58 da citada lei, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea 'a', do Regimento Interno/TCU, o recolhimento das referidas quantias aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente, desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

*44.5. aplicar, individualmente, aos Srs. Raimundo Antonio Rego Gomes (CPF: 012.301.403-44) e Sidney Randhall Barros Gomes (CPF: 586.114.953-49) a multa prevista nos arts. 19,* ***caput****, e 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal (artigo 214, inciso III, alínea 'a', do referido Regimento), o recolhimento das dívidas ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;*

*44.6. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações;*

*44.7. remeter cópia dos presentes autos à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para ajuizamento das ações civis e penais que entender cabíveis, com fundamento no art. 129, inciso III, da Constituição da República e no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 209, § 7º, do mencionado Regimento;*

*44.8. dar ciência à Controladoria-Geral da União do retardamento, injustificável, do processo Sipar 25170.005758/2006-15, correspondente à tomada de contas especial do Convênio Funasa EP 0866/1998 (Siafi 353626), recebido para análise em 30/8/2007 e analisado somente em 7/12/2009, com o fito de contribuir para o aperfeiçoamento do processo de instrução de tomadas de contas especiais.*"

3. O representante do Ministério Público emitiu o seguinte parecer (peça 57):

"(...)

*2. Após a aprovação da prestação de contas, por parte do órgão concedente, em outubro de 2001, foram verificados, no âmbito do TC nº 012.699/2002-5, indícios de irregularidades relativos ao procedimento licitatório, às empresas licitantes e à própria prestação de contas. Foi então exarado o Acórdão nº 22/2006-Plenário, que, entre outras medidas, determinou, em seu item 9.2, que a Funasa promovesse nova análise da prestação de contas do referido convênio.*

*3. Procedida a reanálise (peça 4, p. 36-37), o órgão concedente encaminhou notificação ao gestor para que efetuasse o ressarcimento dos recursos geridos e, ante o seu não comparecimento, instaurou a presente TCE (peça 4, p. 47 e peça 1, p. 03).*

*4. Em análise preliminar (peça 8), a Secex/MA concluiu pela citação dos Srs. Raimundo Antonio Rego Gomes e Sidney Randhall Barros Gomes, por terem sido responsáveis por saques nos convênios, e do primeiro responsável por também ter gerido os recursos.*

*5. Também foram ouvidos em audiência os Srs. Aldenor Geraldo Santos Ribeiro, Orlete Rêgo Pereira e Sidney Randhall Barros Gomes, na condição de então membros da Comissão de Licitação, responsáveis pela condução da licitação para contratação de empresa para a execução das obras do convênio; Sr. Raimundo Antonio Rego Gomes, responsável pela homologação do referido certame e saques da conta do convênio; e Srs. Carlos Roberto Jansen Pereira, responsável pela Penalcon Construção e Comércio Ltda., Nyedja Aragão Lima, empresária individual registrada nos cadastros da Receita Federal como N. L. J. Pereira, e Samuel Fonseca, responsável pela Construtora Fonseca Júnior Ltda., todos por participação no certame fraudado.*

*6. Apenas a Sra. Nyedja Aragão Lima compareceu aos autos para apresentar suas razões de justificativa, que, após analisadas pela unidade técnica, foram consideradas insuficientes para afastar as irregularidades inquinadas. Os demais responsáveis não apresentaram justificativas ou alegações de defesa, razão pela qual a Secex/MA pugnou pela revelia.*

*7. No mérito, contudo, a unidade técnica deixou de propor a aplicação de qualquer penalidade aos representantes das empresas participantes na licitação, por entender que há ausência de previsão na Lei Orgânica e no Regimento Interno do TCU acerca da responsabilização de terceiros quando a eles imputada a prática de irregularidade não associada a dano ao erário (débito), nem a aplicação de multa com base no art. 58 da Lei nº 8.443/1992.*

*8. Desse modo, no mérito, propõe julgar irregulares as contas dos Srs. Raimundo Antonio Rego Gomes, Sidney Randhall Barros Gomes, Aldenor Geraldo Santos Ribeiro e da Sra. Orlete Rêgo Pereira, cominando-lhes multa e condenando, ainda, os dois primeiros responsáveis ao pagamento de débito na forma demonstrada no parágrafo 44 da proposta de encaminhamento de peça 54.*

*II*

*9. Embora manifeste minha concordância com a Secex/MA, no sentido de que a nova análise empreendida pela Funasa demonstrou a falta de nexo de causalidade entre os saques efetuados na conta do convênio e os documentos de prestação de contas, além da existência de irregularidades na condução do certame, que culminou com a contratação da empresa Construtora Fonseca Júnior Ltda. para a execução das obras objeto do Convênio EP 0866/1998, peço vênias para dissentir da responsabilização de Aldenor Geraldo Santos Ribeiro, Orlete Rêgo Pereira e Sidney Randhall Barros Gomes nesta TCE.*

*10. Conforme se extrai dos autos, o dito convênio foi executado durante o ano de 1998, ou seja, catorze anos antes da citação/audiência daqueles responsáveis. Durante a análise da prestação de contas e da fase interna desta TCE não houve nenhuma menção ou notificação a qualquer outro*

*responsável que não o Sr. Raimundo Antonio Rego Gomes, ex-prefeito de Mirinzal/MA, signatário, gestor do convênio e responsável pela sua prestação de contas.*

*11. Desse modo, ressalto que o longo decurso de prazo desde a ocorrência das irregularidades suscitadas até a primeira notificação dos Srs. Aldenor Geraldo Santos Ribeiro, Orlete Rêgo Pereira, Sidney Randhall Barros Gomes, Carlos Roberto Jansen Pereira, Nyedja Aragão Lima e Samuel Fonseca pode comprometer o regular exercício do contraditório e da ampla defesa.*

*Ante o exposto, este representante do Ministério Público/TCU manifesta-se pelo julgamento irregular das contas do Sr. Raimundo Antonio Rego Gomes, com base na alínea 'c' do inciso III do art. 16 da Lei nº 8.443/1992, condenando-o à devolução dos recursos geridos e, ainda, cominando-lhe a multa prevista no art. 57 da mesma lei, pela remessa de cópia da documentação pertinente à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, conforme preceitua o § 3º do art. 16 da LO/TCU, e pela exclusão dos demais responsáveis da presente relação processual, nos termos do inciso II do art. 6º da IN/TCU nº 71/2012.*"

É o relatório.

VOTO

Em exame o processo de tomada de contas especial de responsabilidade de Raimundo Antonio Rego Gomes, ex-prefeito de Mirinzal/MA, instaurada em decorrência de irregularidades na aplicação de recursos do Convênio EP 0866/1998, no valor de R$ 72.200,00, cujo objeto foi a ampliação do sistema de abastecimento de água do município.

2. De início, determinei a adoção das seguintes medidas:

a) citação solidária de Raimundo Antonio Rego Gomes e Sidney Randhall Barros Gomes para que apresentassem alegações de defesa acerca de saques irregulares na conta do convênio ou recolhessem os seguintes valores aos cofres da Fundação Nacional de Saúde:

| Data | Valor Histórico (R$) |
|---|---|
| 19/09/1998 | 4.000,00 |
| 30/09/1998 | 8.000,00 |
| 01/10/1998 | 6.800,00 |
| 06/10/1998 | 1.500,00 |
| 07/10/1998 | 2.000,00 |
| 08/10/1998 | 3.000,00 |
| 14/10/1998 | 5.000,00 |
| 14/10/1998 | 1.000,00 |
| 16/10/1998 | 1.000,00 |
| 19/10/1998 | 500,00 |
| 20/10/1998 | 400,00 |
| 06/11/1998 | 7.500,00 |
| 12/11/1998 | 7.500,00 |
| 12/11/1998 | 150,00 |
| 17/11/1998 | 120,00 |
| 29/05/1999 | 9,54 |

b) citação de Raimundo Antonio Rego Gomes para que apresentasse alegações de defesa sobre desembolsos irregulares e pagamento indevido de tarifas bancárias ou recolhesse os valores a seguir aos cofres da Fundação Nacional de Saúde:

| Data | Valor Histórico (R$) |
|---|---|
| 15/09/1998 | 7.100,00 |
| 17/09/1998 | 5.000,00 |
| 09/10/1998 | 3.200,00 |
| 14/10/1998 | 3.000,00 |
| 13/10/1998 | 2.600,00 |
| 17/09/1998 | 1.150,00 |
| 18/09/1998 | 1.000,00 |
| 23/09/1998 | 950,00 |
| 14/10/1998 | 37,47 |
| 07/10/1998 | 7,00 |
| 06/10/1998 | 1,00 |
| 13/10/1998 | 1,00 |

c) audiência de Aldenor Geraldo Santos Ribeiro, Orlete Rêgo Pereira e Sidney Randhall Barros Gomes, então membros da Comissão de Licitação, por terem conduzido o certame fraudado para

contratação de empresa para a execução das obras do convênio; de Raimundo Antonio Rego Gomes, responsável pela homologação da referida licitação e saques na conta do convênio; e de Carlos Roberto Jansen Pereira, responsável pela empresa Penalcon Construção e Comércio Ltda., Nyedja Aragão Lima, empresária individual registrada nos cadastros da Receita Federal como N. L. J. Pereira, e Samuel Fonseca, responsável pela empresa Construtora Fonseca Júnior Ltda.

3. Realizadas as citações e as audiências, os responsáveis Raimundo Antonio Rego Gomes, Sidney Randhall Barros Gomes, Aldenor Geraldo Santos Ribeiro, Orlete Rêgo Pereira, Carlos Roberto Jansen Pereira e Samuel Fonseca não se manifestaram, configurando-se sua revelia. Nesse caso, deve-se dar prosseguimento ao processo, com os elementos nele contidos (art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/1992).

4. Apenas Nyedja Aragão Lima compareceu aos autos para apresentar as razões de justificativa sintetizadas a seguir:

a) a empresa teria sido constituída a pedido do então marido Carlos Roberto Jansen Pereira;

b) jamais imaginou que a firma pudesse ser utilizada para a prática de ato ilícito;

c) somente teria assinado os documentos relacionados aos atos constitutivos da empresa, os quais teriam sempre ficado em poder de Carlos Roberto Jansen Pereira, até mesmo após a separação de fato do casal, ocorrida em dezembro de 1995;

d) a assinatura constante da carta proposta da Penalcon Construção e Comércio Ltda. é falsa, bem como esse documento foi emitido em data em que não mais convivia com o ex-marido;

e) não assinou a carta proposta da N. L. J. Pereira;

f) não participou da prática de nenhum ato ilícito na realização do Convite 015/1998, sendo que o seu nome e o da empresa que a tem como titular foram ali envolvidos por ação de outras pessoas;

g) não causou prejuízo à Administração Pública nem auferiu vantagem com a ocorrência dos fatos, não havendo nos autos nenhuma prova em contrário.

5. Ao se pronunciar sobre a matéria, a Secex/MA mostrou que esses argumentos não afastam os indícios de que a Penalcon Construção e Comércio Ltda. e a N. L. J. Pereira pertenciam ao mesmo grupo familiar, sem a comprovação de tinham administrações diferentes, situação que impossibilitaria tais empresas de participarem do Convite 015/1998.

6. Na conclusão, a unidade técnica propôs julgar irregulares as contas de Raimundo Antonio Rego Gomes, Sidney Randhall Barros Gomes, Aldenor Geraldo Santos Ribeiro e Orlete Rêgo Pereira, aplicando-lhes multa e condenando os dois primeiros responsáveis ao pagamento de débito.

7. A Secex/MA não sugeriu o julgamento das contas e a aplicação de multa aos representantes das empresas, por entender que não há previsão na Lei nº 8.443/1992 e no Regimento Interno do TCU acerca da responsabilização de terceiros quando a eles imputada a prática de irregularidade não associada a dano ao erário (débito).

8. No geral, o Ministério Público concordou com a unidade técnica, mas dissentiu da responsabilização de Aldenor Geraldo Santos Ribeiro, Orlete Rêgo Pereira, Sidney Randhall Barros Gomes, Carlos Roberto Jansen Pereira, Nyedja Aragão Lima e Samuel Fonseca, por entender que questões importantes, tais como o longo tempo decorrido desde o acontecimento das irregularidades até a citação/audiência desses envolvidos e a menção/notificação apenas do ex-prefeito na análise da prestação de contas e na fase interna da tomada de contas especial, justificam a exclusão deles da relação processual.

9. Em consequência, a Procuradoria manifestou-se pela irregularidade das contas de Raimundo Antonio Rego Gomes, com base no art. 16, inciso III, a alínea “c”, da Lei nº 8.443/1992, condenando-o à devolução dos recursos geridos e impondo-lhe a multa prevista no art. 57 da mesma lei, e pela exclusão dos demais responsáveis da relação processual.

10. Quanto ao mérito, aprovo a proposta do Ministério Público, por dois motivos.

11. Primeiro, como Raimundo Antonio Rego Gomes optou por não apresentar defesa, permanece válida a análise em que a Funasa demonstrou a falta de nexo de causalidade entre os saques efetuados na conta do convênio e os documentos de prestação de contas.

12. Segundo, penso que as seguintes ponderações do então Subprocurador-Geral Paulo Soares Bugarin justificam a exclusão dos responsáveis mencionados no item 8 da relação processual:

“10. *Conforme se extrai dos autos, o dito convênio foi executado durante o ano de 1998, ou seja, catorze anos antes da citação/audiência daqueles responsáveis. Durante a análise da prestação de contas e da fase interna desta TCE não houve nenhuma menção ou notificação a qualquer outro responsável que não o Sr. Raimundo Antonio Rego Gomes, ex-prefeito de Mirinzal/MA, signatário, gestor do convênio e responsável pela sua prestação de contas.*

*11. Desse modo, ressalto que o longo decurso de prazo desde a ocorrência das irregularidades suscitadas até a primeira notificação dos Srs. Aldenor Geraldo Santos Ribeiro, Orlete Rêgo Pereira, Sidney Randhall Barros Gomes, Carlos Roberto Jansen Pereira, Nyedja Aragão Lima e Samuel Fonseca pode comprometer o regular exercício do contraditório e da ampla defesa.*”

13. Por fim, com base no art. 57 da Lei 8.443/1992, arbitro o valor de R$ 25.000,00 para a multa a ser aplicada ao responsável.

Assim sendo, acolho o parecer do Ministério Público e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

ACÓRDÃO Nº 1995/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-009.411/2010-0
2. Grupo II – Classe IV – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: Raimundo Antonio Rego Gomes (ex-prefeito, CPF 012.301.403-44); Aldenor Geraldo Santos Ribeiro (CPF 101.000.403-49), Orlete Rêgo Pereira (CPF 476.267.043-04) e Sidney Randhall Barros Gomes (CPF 586.114.953-49) (ex-membros da Comissão de Licitação); Carlos Roberto Jansen Pereira (CPF 040.211.423-04, responsável pela Penalcon Construção e Comércio Ltda.); Nyedja Aragão Lima (CPF 256.048.133-20, responsável pela N. L. J. Pereira) e Samuel Fonseca (CPF 197.474.623-20, responsável pela Construtora Fonseca Júnior Ltda.)
4. Unidade: Prefeitura Municipal de Mirinzal/MA
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
6. Representante do Ministério Público: Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin
7. Unidade Técnica: Secex/MA
8. Advogado constituído nos autos: não há

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial instaurada em decorrência de irregularidades na aplicação de recursos do Convênio EP 0866/1998, no valor de R$ 72.200,00, cujo objeto foi a ampliação do sistema de abastecimento de água do Município de Mirinzal/MA.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com fundamento nos arts. 1º, inciso I; 16, inciso III, alínea “c”, e § 3º; 19, **caput**; 23, inciso III, 28, inciso II, e 57 da Lei nº 8.443/1992 e no art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno, em:

9.1. excluir Aldenor Geraldo Santos Ribeiro, Orlete Rêgo Pereira, Sidney Randhall Barros Gomes, Carlos Roberto Jansen Pereira, Nyedja Aragão Lima e Samuel Fonseca da relação processual;

9.2. julgar irregulares as contas de Raimundo Antonio Rego Gomes e condená-lo ao pagamento das quantias especificadas a seguir, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento das dívidas aos cofres da Fundação Nacional de Saúde, acrescidas da correção monetária e dos juros de mora calculados a partir das datas indicadas até a do efetivo recolhimento, na forma da legislação em vigor:

| Data | Valor Histórico (R$) |
|---|---|
| 19/09/1998 | 4.000,00 |

| | |
|---|---|
| 30/09/1998 | 8.000,00 |
| 01/10/1998 | 6.800,00 |
| 06/10/1998 | 1.500,00 |
| 07/10/1998 | 2.000,00 |
| 08/10/1998 | 3.000,00 |
| 14/10/1998 | 5.000,00 |
| 14/10/1998 | 1.000,00 |
| 16/10/1998 | 1.000,00 |
| 19/10/1998 | 500,00 |
| 20/10/1998 | 400,00 |
| 06/11/1998 | 7.500,00 |
| 12/11/1998 | 7.500,00 |
| 12/11/1998 | 150,00 |
| 17/11/1998 | 120,00 |
| 15/09/1998 | 7.100,00 |
| 17/09/1998 | 5.000,00 |
| 09/10/1998 | 3.200,00 |
| 14/10/1998 | 3.000,00 |
| 13/10/1998 | 2.600,00 |
| 17/09/1998 | 1.150,00 |
| 18/09/1998 | 1.000,00 |
| 23/09/1998 | 950,00 |
| 14/10/1998 | 37,47 |
| 07/10/1998 | 7,00 |
| 06/10/1998 | 1,00 |
| 13/10/1998 | 1,00 |
| 29/05/1999 | 9,54 |

9.3. aplicar a Raimundo Antonio Rego Gomes multa no valor de R$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), com a fixação do prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal, o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação; e

9.5. remeter cópia deste acórdão, acompanhado do relatório e voto que o fundamentam, à Procuradoria da República no Estado do Maranhão, para as providências que entender cabíveis.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1995-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro (Relator) e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I - CLASSE I - PLENÁRIO

TC-022.684/2010-7
Natureza: Pedido de Reexame em Auditoria
Recorrentes: Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional
Unidades: Banco da Amazônia S.A., Banco do Brasil S.A., Banco do Nordeste do Brasil S.A., Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Caixa Econômica Federal, Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional

Sumário: AUDITORIA. FISCALIZAÇÃO REALIZADA COM A FINALIDADE DE CONHECER E EXAMINAR O CONJUNTO DE BENEFÍCIOS E AS RESPECTIVAS POLÍTICAS PÚBLICAS, AS FONTES PRIMÁRIAS DE INFORMAÇÕES, A METODOLOGIA DE CÁLCULO, DESTACANDO OS BENEFÍCIOS EXPLÍCITOS E OS NÃO EXPLÍCITOS, A DISTRIBUIÇÃO REGIONAL E AS FUNÇÕES DE GOVERNO RELACIONADAS AO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO. CONSTATAÇÃO DE FALHAS E IMPROPRIEDADES FORMAIS, CONCEITUAIS E OPERACIONAIS. DETERMINAÇÕES. PEDIDOS DE REEXAME. CONHECIMENTO DO RECURSO DA SECRETARIA DE POLÍTICA ECONÔMICA DO MINISTÉRIO DA FAZENDA. PROVIMENTO. EXCLUSÃO DO SUBITEM 9.1.4 DO ACÓRDÃO RECORRIDO. INTEMPESTIVIDADE DO RECURSO DA SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. NÃO CONHECIMENTO.

**RELATÓRIO**

Este processo refere-se aos pedidos de reexame interpostos pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional contra o Acórdão 3.071/2012 – Plenário, que decidiu, entre outras medidas:

"*9.1. determinar à Secretaria de Política Econômica (SPE) do Ministério da Fazenda que:*

(...)

*9.1.4. inclua, na resposta encaminhada ao TCU em atendimento ao Acórdão 1.690/2007-Plenário, até 31 de março de cada ano, o montante dos subsídios incidentes no próprio exercício decorrentes da concessão dos financiamentos e dos desembolsos realizados para os projetos integrantes do PAC, para fins de análise das Contas do Governo da República, com fulcro nos arts. 165, § 6º, 84, inciso XXIV, e 74, incisos I, II e III, da Constituição Federal;*

*9.1.5. elabore anualmente, em conjunto com a STN, com relação às operações de crédito realizadas entre a União e o BNDES a partir de 2008, projeções que permitam conhecer o montante total de benefícios financeiros e creditícios concedidos pela União, contemplando os subsídios previstos para todo o período de duração dos empréstimos e apresentando recorte específico para os quatro anos seguintes, informando os resultados e a metodologia ao TCU até 31 de março de cada exercício, com fundamento no art. 71 da Constituição Federal, c/c o art. 36 da Lei 8.443/1992;*

*9.1.6. elabore a cada exercício a partir de 2012, em conjunto com a STN, com relação às operações de crédito da União ao BNDES efetivadas a partir de 2008, projeções que permitam conhecer o montante total das despesas financeiras, relativas aos juros e demais encargos decorrentes da captação de recursos pelo Tesouro Nacional, contemplando todo o período de duração dos empréstimos e apresentando recorte específico para os quatro anos seguintes, informando os resultados e a metodologia ao TCU até 31 de março de cada exercício, com fulcro no que dispõe o art. 71 da Constituição Federal, c/c o art. 36 da Lei 8.443/1992;*

(...)

*9.3. determinar à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) que:*

*9.3.1. especifique, no prazo de 60 (sessenta) dias, as medidas de compensação decorrentes do aumento permanente de receita ou da redução permanente de despesa, adotadas na concessão e*

*sucessivos aumentos da subvenção concedida ao BNDES por meio da Lei 12.096/2009, em cumprimento ao art. 17, § 2º, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal);*

*9.3.2. especifique, em conjunto com a Secretaria do Orçamento Federal (SOF), no relatório quadrimestral a que se refere o art. 9º, § 4º, c/c o art. 1º, § 1º, ambos da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), as medidas de compensação voltadas ao aumento permanente de receita ou à redução permanente de despesa em vista da concessão e aumentos de subsídios financeiros e creditícios que vierem a ser realizados em cada quadrimestre;*

*9.3.3. informe ao Tribunal, em 60 (sessenta) dias, os impactos sobre as dívidas públicas bruta e líquida da União decorrentes das operações de crédito ao BNDES realizadas a partir de 2008, evidenciando as variações dos montantes a cada exercício até 2012, e explicitando as consequências associadas às alterações observadas, para fins de análise das Contas do Governo da República, conforme o art. 71 da Constituição Federal, c/c o art. 36 da Lei 8.443/1992;*

*9.3.4. informe ao Tribunal, até 31 de março de cada exercício a partir de 2013, os impactos no ano anterior sobre as dívidas públicas bruta e líquida da União decorrentes das operações de crédito ao BNDES realizadas a partir de 2008, explicitando as consequências associadas às alterações observadas, para fins de análise das Contas do Governo da República, conforme o art. 71 da Constituição Federal, c/c o art. 36 da Lei 8.443/1992;*

(...)

*9.3.7. explicite, a partir de 2012, nos relatórios e demonstrações contábeis da União, inclusive para fins de informação no Balanço Geral da União, o montante bruto total dos benefícios financeiros e creditícios incorridos no exercício anterior, decorrentes das operações de crédito do Tesouro Nacional ao BNDES realizadas a partir de 2008, conforme o art. 15 da Lei 10.180/2001, c/c o art. 3º do Decreto 6.976/2009;*

(...)"

2. O mencionado acórdão foi proferido em processo de auditoria realizada pela Secretaria de Macroavaliação Governamental – Semag com a finalidade de conhecer e examinar o conjunto de benefícios e as respectivas políticas públicas, as fontes primárias de informações, a metodologia de cálculo, destacando os benefícios explícitos e os não explícitos, a distribuição regional e as funções de governo relacionadas ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

3. A seguir, transcrevo a instrução elaborada pelo auditor federal da Serur, aprovada pelo diretor e pelo secretário (peças 75/77):

"(...)

*4. Irresignada, a Secretaria do Tesouro Nacional, na pessoa do Secretário Arno Hugo Augustin Filho, interpôs pedido de reexame (peça 60), requerendo a desconsideração das deliberações citadas.*

*5. Por meio do subitem 9.1.4 do mesmo julgado, o Tribunal, visando obter melhorias na transparência das informações acerca dos benefícios financeiros e creditícios concedidos pela União, ratificando o posicionamento da Semag, determinou à Secretaria de Política Econômica que:*

*'9.1.4. inclua, na resposta encaminhada ao TCU em atendimento ao Acórdão 1.690/2007-TCU-Plenário, até 31 de março de cada ano, o montante dos subsídios incidentes no próprio exercício decorrentes da concessão dos financiamentos e dos desembolsos realizados para os projetos integrantes do PAC, para fins de análise das Contas do Governo da República, com fulcro nos arts. 165, § 6º, 84, inciso XXIV, e 74, incisos I, II e III, da Constituição Federal;'*

*6. Também insatisfeita, a Secretaria de Política Econômica, na pessoa do Secretário Márcio Holland de Britto, apresentou pedido de reexame, para revisar o referido subitem (peça 64), 'ponderando-se o ganho e precisão da incorporação da determinação à metodologia de cálculo e os riscos envolvidos no processo' (peça 64, p. 5-6).*

*7. O Serviço de Admissibilidade de Recursos desta Secretaria identificou que a peça apresentada pela Secretaria do Tesouro Nacional (peça 60) foi intempestiva (peças 65, 67 e 68), sem a presença de fatos novos. Por conta disso, propôs, com a anuência dos dirigentes da unidade, o não*

*conhecimento do pedido. O Exmo. Sr. Ministro-Relator entendeu admissível somente o recurso da Secretaria de Política Econômica (peça 71), o qual se analisa nesta assentada.*

***ADMISSIBILIDADE***

*8. Reiteram-se os exames preliminares de admissibilidade (peças 65-68), ratificados pelo Exmo. Sr. Ministro-Relator, na peça 71, que concluíram pelo conhecimento do recurso interposto pela SPE, suspendendo-se os efeitos do subitem 9.1.4 do Acórdão 3.071/2012-Plenário, eis que preenchidos os requisitos processuais aplicáveis à espécie e o não conhecimento do recurso da STN.*

***MÉRITO***

***Argumentos (peça 64, p. 1-5)***

*9. A argumentação da recorrente cinge-se a pontos que necessariamente devem ser analisados em conjunto, dada a interligação entre eles. Inicia com a contextualização da determinação no âmbito do relatório da deliberação recorrida.*

*10. Segundo a recorrente, a unidade técnica encaminhou relatório preliminar de fiscalização ao órgão, em agosto de 2011. Na peça, propôs-se, com vistas a aprimorar a apresentação dos resultados apurados em atendimento ao Acórdão 1.690/2007-Plenário, a identificação do montante do benefício relativo a cada exercício futuro decorrente das contratações e desembolsos realizados a cada ano.*

*11. O objetivo da medida, segundo o trecho transcrito no recurso, era permitir, inclusive, a acumulação de subsídios estimados anualmente a partir de operações realizadas em diferentes exercícios.*

*12. Afirma que, na Nota Técnica 53/SPE-MF (peça 13, p. 10-29), de 22/9/2011, apontou muitas restrições à proposta, referentes aos riscos inerentes e aos ganhos de transparência relacionados à implementação da medida, argumentos reconhecidos pelo próprio Tribunal, conforme o item 59 do relatório da deliberação recorrida, transcrito no recurso (peça 64, p. 3):*

*'59. De fato, são procedentes as preocupações externadas pela SPE em relação à proposta preliminar em questão, devido a um aspecto crucial: como as estimativas são realizadas anualmente, de fato a necessidade de revisão e atualização de valores projetados a cada exercício terminaria por gerar uma quantidade de dados vasta e de difícil compreensão, não contribuindo para o objetivo de prover maior transparência aos benefícios concedidos no âmbito do PAC. Além disso, como ressaltou a Secretaria, sem esse grande esforço de reestimativa a cada exercício não seria possível realizar a agregação dos valores projetados, devido à necessidade de que as projeções relativas a exercícios diferentes sejam efetuadas segundo bases semelhantes.'*

*13. Desse reconhecimento, segundo o órgão, a unidade técnica decidiu por não manter a proposta de apresentação dos subsídios estimados para cada exercício futuro, conforme o item 62 do relatório, também transcrito no pedido (peça 64, p. 3).*

*14. Os técnicos, contudo, propuseram determinação à SPE para que informasse o montante dos benefícios incorridos no próprio exercício, destacando-os das estimativas globais atreladas a projetos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC. A Secretaria alega não haver no relatório justificativa para a proposta.*

*15. Aponta que, ainda na seção IV.2 do relatório, relativa à apuração dos subsídios financeiros e creditícios para financiamento do PAC, a unidade técnica sugere outra medida para aprimoramento da apresentação dos resultados destinados a atender o Acórdão 1.690/2007-Plenário.*

*16. Os técnicos propuseram que a SPE passasse a considerar, para aferição dos subsídios, os meses exatos de realização dos contratos ou desembolsos atinentes aos financiamentos vinculados a projetos do PAC.*

*17. Aduz que, na Nota Técnica 53/SPE-MF, citada acima, como confirma o relatório que embasou o acórdão recorrido, em seu item 70, a recorrente apontou a possibilidade de atendimento da sugestão, desde que houvesse adequações no banco de dados repassado pelo próprio Tribunal à SPE, com as informações oriundas das instituições financeiras.*

*18. Ressaltou, naquela ocasião, que seriam necessários aprimoramentos nos cálculos, tendo em vista a necessidade de uniformização das datas de todas as operações, para agregá-las no cálculo do*

*valor presente. Destacou, também, que o ganho de precisão seria tanto menor quanto maiores fossem os prazos dos financiamentos.*

*19. Apresenta o posicionamento da unidade técnica sobre a questão. Conforme o item 71 do relatório que fundamentou o acórdão guerreado, transcrito no recurso (peça 64, p. 4), a Secretaria de Macroavaliação Governamental entendeu, em reuniões com os técnicos dos bancos oficiais, que essa alteração metodológica não seria capaz de dar maior precisão às estimativas. Os auditores consideraram relevantes os riscos operacionais dessa mudança, especialmente em razão do aumento na quantidade de informações.*

*20. Na sequência, a recorrente apresenta as razões do pedido de reexame. Aponta que o motivo fundamental do recurso se assenta na incongruência entre a determinação à SPE contida no subitem 9.1.4 do Acórdão 3.071/2012-Plenário, decorrente do item 62 discutido acima, e a decisão de considerar os meses exatos de concessão dos financiamentos, conforme o item 71, supracitado.*

*21. Aponta que, atualmente, o cálculo da estimativa global de subsídios vinculados ao PAC consiste em trazer a valor presente, de 31 de dezembro do ano de concessão do financiamento ou desembolso, os fluxos ativos e passivos projetados para cada operação, de modo a identificar a diferença entre esses montantes, como benefício global atrelado às operações.*

*22. Entende que essa simplificação não traz relevantes perdas de precisão nos cálculos, conforme trecho da Nota Técnica 53/SPE-MF, transcrito no recurso e apresentado integralmente nesta instrução, em razão do detalhamento das informações (peça 64, p. 4-5):*

*‘97. No que tange à metodologia, lembre-se que até março de 2009 o subsídio estimado não era trazido a valor presente, o que tornava irrelevante para o cálculo a data precisa do contrato ou desembolso dos empréstimos - necessitava-se apenas do ano do contrato ou desembolso para identificação do exercício e do número de prestações da operação. Somente em março de 2010, em comum acordo com o TCU, a estimação dos subsídios financeiros do PAC pela SPE passou a considerar o valor presente do fluxo estimado, conforme explicitado na Nota Técnica SPE/MF 18/2010. A partir daí, a inclusão da data específica (ou ao menos do mês) do contrato ou desembolso passaria a afetar a precisão do cálculo, ou melhor, na verdade tornaria imprecisa a agregação dos empréstimos e subsídios estimados em meses diferentes em razão da variação do valor do dinheiro no tempo.*

*98. Note-se, contudo, em primeiro lugar, que quanto maior o prazo do empréstimo e mais próximo de dezembro (o mês usado como referência na explicitação dos resultados) a data da operação de crédito ou desembolso, menor a imprecisão decorrente da simplificação destacada pelo Tribunal.*

*99. Em segundo lugar, e mais importante, a consideração do mês exato de assinatura do contrato ou do desembolso do recurso não altera a razão subsídio a valor presente / valor total do empréstimo (ou desembolso) porque, de acordo com a metodologia atualmente em vigor, os parâmetros utilizados no cálculo (custo de oportunidade da dívida, IPCA, dólar) são constantes e adotados para todo o exercício, não variando de um mês ao outro.’*

*23. Discute, além disso, a disponibilidade dessa informação nas bases de dados repassadas à SPE pelo TCU, conforme trecho da Nota Técnica 53/SPE-MF, colacionado ao pedido (peça 64, p. 5). Segundo o parecer, as instituições financeiras, até 2009, não apresentavam a data de assinatura dos contratos e dos desembolsos atinentes às operações de crédito nos dados utilizados como insumo pela SPE. A partir de 2010, os bancos passaram a encaminhar essa informação nos contratos de empréstimo, mas ainda não nos desembolsos.*

*24. Segundo o órgão, a equipe do Tribunal ponderou essas alegações e afastou a recomendação de considerar o mês exato da concessão ou desembolso, conforme o item 71 do relatório, já citado nesta instrução.*

*25. Alega a SPE, contudo, que a Corte, ao determinar, no subitem 9.1.4 do Acórdão 3.071/2012-Plenário, que fosse apontado o montante dos subsídios incidentes no próprio exercício, retornou a*

*questão exatamente ao ponto sobre o qual já havia consenso acerca dos insuficientes ganhos de precisão da medida em comparação com os riscos envolvidos.*

*26. De acordo com a recorrente, a única forma de se apontar os subsídios vinculados a projetos do PAC, calculados por força do Acórdão 1.690/2007-Plenário, estimados para o próprio exercício, é considerando os meses exatos de concessão do financiamento ou desembolsos.*

*27. Aduz que a metodologia atual considera, na prática, que as concessões e os desembolsos ocorrem em 31 de dezembro de cada ano, desconsiderando, portanto, os subsídios no próprio exercício.*

*28. Para estimar o benefício no ano seria necessário retomar a utilização do mês exato de concessão ou desembolso, discussão já superada nas reuniões entre o TCU, a SPE e os bancos oficiais, conforme relatou o próprio Acórdão 3.071/2012-Plenário. Com isso, requer a revisão do subitem 9.1.4 da referida deliberação, ponderando-se o ganho de precisão vinculado à medida, diante dos riscos operacionais envolvidos no processo.*

***Análise***

*29. Assiste razão à recorrente. Em contatos com técnicos da Secretaria de Macroavaliação Governamental, verificou-se a pertinência nas informações trazidas pela SPE, tendo em vista as dificuldades de implementação da medida.*

*30. Após a publicação do Acórdão 3.071/2012-Plenário, os técnicos da SPE entraram em contato com a unidade técnica, com vistas a aprofundar a discussão sobre a viabilidade do fornecimento dessas informações pelo órgão, nos moldes requeridos pela deliberação.*

*31. Os técnicos do Tribunal entenderam que, não obstante essa discussão possa ser retomada em futuros trabalhos da unidade, pela importância da apresentação dos dados anuais de benefícios financeiros e creditícios, percebeu-se que os riscos na implementação dessa medida no momento não justificam os ganhos de precisão na informação, como colocou a SPE na Nota Técnica 53/SPE-MF (peça 13, p. 10-29). Para melhor entendimento do caso, cabe perseguir a origem da deliberação.*

*32. Esta Corte, por intermédio do Acórdão 1.718/2005-Plenário (TC 015.409/2003-9), determinou que a SPE apurasse anualmente os subsídios financeiros e creditícios concedidos pela União, tendo em vista o disposto nos artigos 165, § 6º; 84, inciso XXIV; e 74, incisos I, II e III, da Constituição Federal, bem como na Lei Complementar 101/2000. As informações são apresentadas ao Tribunal até março de cada ano, para subsidiar o parecer prévio sobre as contas de governo.*

*33. Posteriormente, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, verificou-se, no bojo do TC 010.107/2007-8, que alguns programas financiados por bancos oficiais poderiam conter benefícios financeiros e creditícios.*

*34. Diante disso, o Tribunal, por meio dos subitens 9.4 e 9.4.1 do Acórdão 1.690/2007-Plenário, determinou à SPE que encaminhe relatório anual, com recorte específico do Programa de Aceleração do Crescimento, até o dia 30 de março de cada exercício, do qual constem os valores dos subsídios creditícios e financeiros implícitos e explícitos ao orçamento.*

*35. A recorrente tem encaminhado regularmente essas informações, as quais foram objeto de análise da unidade técnica nos presentes autos. O cálculo dos subsídios financeiros e creditícios vinculados ao PAC ocorre, de acordo com a própria SPE, da seguinte forma (peça 15, p. 16):*

*'A metodologia da SPE para apuração dos subsídios no âmbito do PAC consiste, fundamentalmente, em uma adaptação do plano de pagamento dos empréstimos concedidos pelas instituições financeiras públicas. Esta adaptação considera o valor do financiamento (principal) como um ativo do setor público e avalia o retorno desse ativo não apenas em função da taxa de juros do empréstimo, mas também a partir do custo de oportunidade estipulado para o uso do recurso. Assim, o montante de juros associado a cada prestação do empréstimo é calculado por uma taxa de juros que representa a diferença entre o custo de captação do Governo Federal (custo de oportunidade do Tesouro Nacional) e o custo do empréstimo. Portanto, o valor do subsídio é o somatório dos juros gerado pelo diferencial de taxas (captação do Tesouro menos taxa do empréstimo) em cada período do financiamento pelo plano de amortização considerado.'*

*36. Assim, trata-se de custo estimado, em que os financiamentos concedidos no bojo do PAC são calculados, com base tanto na taxa real do respectivo empréstimo quanto no custo de oportunidade relativo à captação do Governo Federal. Depois disso, os montantes são trazidos a valores presentes e a diferença entre as remunerações constitui o benefício creditício estimado. O montante real dos benefícios somente é possível apurar ao final de cada um dos contratos.*

*37. Ressalte-se que a data escolhida para trazer os dados a valor presente foi o último dia do exercício. Essa é a opção metodológica possível, para evitar as dificuldades da inserção da data de concessão de cada um dos milhares de empréstimos nas planilhas de cálculo da SPE.*

*38. Cabe informar que, como destacou a unidade técnica (peça 34, p. 9), a apuração estende-se por todo o período de duração das operações, o que constitui projeção de custos com os benefícios relacionados a diversos anos a partir de contratações e desembolsos efetuados. Essa é a razão para trazer a valor presente os financiamentos, como medida de comparação.*

*39. De outra sorte, os dados relativos a taxas de juros, prazos de carência e de pagamento, sistemas de amortização, dentre outros, relacionados a cada um dos financiamentos, encontra-se na posse dos respectivos bancos públicos, tais como Caixa Econômica Federal e Banco do Brasil. Por determinação do Acórdão 1.690/2007-Plenário, essas informações transitam pelo Tribunal, que as ajusta, para enviá-las à SPE.*

*40. Nota-se que a sistemática não é simples e envolve grande esforço e considerável volume de informações. Portanto, é verdadeira a informação da SPE de que a mudança na metodologia empregada traria grandes riscos e incremento relevante nos dados a serem analisados, pois, atualmente, o órgão não considera as diversas datas dos contratos ou dos desembolsos, calculando com base apenas no último dia do exercício.*

*41. Soma-se a isso o fato de que a mudança nos critérios implicaria em cálculos também estimados dos benefícios financeiros, carregando consigo, portanto, a mesma insegurança das estimativas atualmente realizadas.*

*42. Os financiamentos são realizados por grandes períodos, por vezes superiores a 10 ou até 20 anos, sendo que as duas metodologias se relacionam a um amplo conjunto de variáveis, a exemplo do câmbio, da TJLP e da TR, dentre outros. O detalhamento esperado no acórdão, relativo a uns poucos meses, não justifica a mudança e o incremento nos riscos do processo.*

*43. É importante ressaltar, nesse momento, que os empréstimos vinculados ao PAC, diferentemente de outros financiamentos em que há desembolso efetivo de recursos do orçamento, estima a diferença teórica futura entre taxas reais e o custo de oportunidade dos fundos. Nessa linha, sob qualquer perspectiva, estar-se-á diante de expectativas necessariamente carregadas de imperfeição.*

*44. Ressalta adequadamente a SPE que o custo de oportunidade representativo do Tesouro não é conhecido no momento do cálculo, assim como os indexadores e taxas de juros dos empréstimos, com exceção dos contratos prefixados.*

*45. Destaque-se, ainda, que, ao requerer o cálculo dos benefícios por exercício futuro, a unidade técnica concordou com a SPE ante as dificuldades e o pouco ganho de transparência da medida e desistiu da proposta (peça 34, p. 11-12), como ressaltou a recorrente.*

*46. Todavia, o cálculo do benefício financeiro para o próprio exercício, como requerido no subitem 9.1.4 do acórdão guerreado, envolve os mesmos riscos da proposta para o futuro. Nesse ponto, cabe transcrever explicação relevante da SPE sobre o tema (peça 13, p. 18-19):*

*'b)* ***a simples agregação dos subsídios por exercício futuro (ou mesmo de sua soma global) a partir de operações realizadas e calculadas em anos distintos é equivocada porque as expectativas nas quais se baseiam mudam com o tempo.*** *Por exemplo e por hipótese: se para os empréstimos contratados em 2009 estimou-se, em março de 2010, um montante de benefícios de R$ 4,0 bilhões a valor presente de 2009 para o ano de 2015; e para os empréstimos contratados em 2010 estimou-se em março de 2011 um montante de benefícios de R$ 1,0 bilhão a valor presente de 2011 para 2015; então, se os benefícios estimados para 2015 forem simplesmente somados em março de 2011,*

*estaríamos desconsiderando o impacto das projeções mais atuais (2011) para juros, inflação, câmbio e outras variáveis relevantes sobre os subsídios estimados em 2010 relativos às operações de crédito contratadas em 2009. Uma possibilidade de resolução deste problema seria projetar novamente em março de 2011 os subsídios calculados em 2010 para o ano de 2015 relativos às operações contratadas em 2009, mas nesse caso a implicação seria a revisão anual pela SPE de todo o cálculo pretérito relativo ao Acórdão 1.690/2007-Plenário, e isto indefinidamente. Independentemente do retrabalho adicional permanente, caberia perquirir se isto amplia a transparência ou dificulta a interpretação do público (...).'*

*47. Dessa forma, a cada ano, o cálculo dos benefícios financeiros relativos àquele exercício constituiria estimativa baseada em projeções de juros, inflação, câmbio e outras variáveis vinculadas à conjuntura daquele período. No ano seguinte, todos os parâmetros necessariamente se alterariam, o que impediria até mesmo análises horizontais dos dados, sem que houvesse o recálculo da projeção anterior.*

*48. A conta por exercício de projeções futuras é tão insegura quanto os cálculos atuais dos benefícios, embasados em ponto no futuro, trazendo os dados a valores presentes do último dia do exercício anterior, sendo que, nesse caso, não há a carga de trabalho e os riscos do cálculo anual.*

*49. De outra sorte, também é verdadeira a afirmação da recorrente de que o cálculo dos benefícios para o exercício necessitaria incluir os meses exatos de realização dos contratos e dos desembolsos de cada um dos milhares de empréstimos vinculados ao PAC, pois a metodologia atual considera apenas o dia 31/12 de cada ano.*

*50. A inclusão das datas foi criticada pela SPE (peça 13, p. 27-29), não obstante a possibilidade de implementação, e afastada pela unidade técnica, conforme relatório que fundamentou o acórdão recorrido (peça 34, p. 14).*

*51. Como ressaltou a recorrente, quanto maior o prazo do empréstimo e sendo a data da operação de crédito ou desembolso mais próxima do mês de dezembro, usado como referência para o possível cálculo, menor seria a imprecisão de se utilizar apenas o dia 31/12, como na metodologia atual.*

*52. Além disso, a consideração do mês exato de assinatura do contrato ou do desembolso do recurso não altera a apresentação do subsídio a valor presente / valor total do empréstimo ou do desembolso, na metodologia atual. Os parâmetros utilizados no cálculo, tais como o custo de oportunidade, o dólar e o IPCA, são constantes, sem variação no exercício.*

*53. Assim, a imprecisão em se utilizar os dados dos empréstimos ou desembolsos todos como o último dia do exercício é irrelevante quando comparada com o uso das datas de cada um dos financiamentos ou da entrega dos recursos.*

*54. Por fim, essa alteração demandaria o incremento nos dados apresentados pelos bancos públicos ao Tribunal, para repasse à SPE, tendo em vista que atualmente não estão incluídas nas informações as datas de desembolso. Como ressaltou o órgão, para a implementação da medida, seriam necessárias as seguintes alterações na metodologia atual (peça 13, p. 29):*

*'i) incorporação pela SPE da variável mês na programação do cálculo do subsídio;*

*ii) a SPE também uniformizaria via programação a data de referência de apresentação dos resultados, convertendo os valores presentes obtidos via taxa de desconto utilizada no cálculo (o custo de oportunidade considerado);*

*iii) também seria uniformizada a data de referência de apresentação dos créditos e desembolsos concedidos pelas instituições financeiras; a mesma taxa de desconto do passivo seria utilizada na atualização do ativo, ou seja, o custo de oportunidade da dívida pública considerado;*

*iv) o mês sugerido para uniformização é dezembro. Assim, o subsídio estimado para um mês qualquer m (VPm) será convertido em valores de dezembro (VPdez.), através da seguinte fórmula:*

$VP_{dez.} = (VP_m) \times (1 + i_{a.m.})^{12-m}$, *sendo m o mês do contrato ou desembolso expresso em número e* $i_{a.m.}$ *taxa de juros efetiva representativa do custo de oportunidade do Tesouro mensalizada;*

*v) os empréstimos e desembolsos originais (A) também seriam apresentados em valores de dezembro:*

$A_{dez.} = A_m \times (1 + i_{a.m.})^{12-m}$*, sendo m o mês do contrato ou desembolso expresso em número e* $i_{a.m.}$ *taxa de juros efetiva representativa do custo de oportunidade do Tesouro mensalizada;*

*vi) teste de validação da programação junto ao TCU;*

*vii) uma vez validados os cálculos, aplicação da nova rotina aos contratos e também desembolsos (dada a maior relevância dos desembolsos para o cálculo) referentes ao exercício de 2011, o que impõe a necessidade de inclusão na base de dados das instituições financeiras de campo adicional reservado à data de desembolso dos empréstimos.' (Grifos no original).*

*55. Diante disso, a própria unidade técnica entendeu que essa mudança não tornaria mais precisa a estimativa, trazendo apenas incremento na quantidade de dados a serem analisados, com os possíveis riscos envolvidos no tratamento das informações em planilhas de levantamento e de cálculo, posicionamento que se confirmou na presente análise.*

*56. Dessa forma, a informação solicitada pela Corte, por meio do subitem 9.1.4 do acórdão recorrido, não ampliará o grau de transparência dos dados dos benefícios financeiros e creditícios, em nível que supere os riscos e as mudanças na metodologia atualmente empregada.*

*57. Por conta disso, os auditores da Secretaria de Macroavaliação Governamental, responsáveis pelo trabalho, após reuniões adicionais com técnicos da SPE, concordaram com o posicionamento da recorrente, entendendo pelo aprofundamento futuro da discussão, o que se justifica com as análises empreendidas nesta instrução.*

***PROPOSTA***

*58. Diante do exposto, com fundamento no art. 48 da Lei 8.443/1992, submete-se os autos à consideração superior para posterior envio ao Gabinete do Relator, Ministro José Múcio Monteiro, propondo:*

*a) conhecer do pedido de reexame interposto pela Secretaria de Política Econômica – SPE, do Ministério da Fazenda, contra o Acórdão 3.071/2012-Plenário, proferido na Sessão de 14/11/2012, Ata 47/2012;*

*b) dar provimento ao recurso apresentado, para excluir o subitem 9.1.4 da deliberação recorrida;*

*c) não conhecer do recurso interposto pela Secretaria do Tesouro Nacional, ratificando-se anterior posicionamento desta unidade técnica (peças 65, 67 e 68);*

*d) comunicar às recorrentes a deliberação que vier a ser proferida por esta Corte, bem como à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, ao Ministério da Fazenda, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Banco da Amazônia S.A., ao Banco do Brasil S.A., ao Banco do Nordeste do Brasil S.A., ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social e à Caixa Econômica Federal.*"

É o relatório.

VOTO

De início, destaco que o pedido de reexame da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda pode ser conhecido, ante o atendimento dos requisitos de admissibilidade.

2. Ao contrário, o pedido de reexame da Secretaria do Tesouro Nacional não pode ser conhecido, uma vez que esse órgão foi notificado do Acórdão 3.071/2012 – Plenário em 28/11/2012 (peça 55), mas protocolizou o recurso no dia 14/12/2012 (peça 60, p. 1), fora do prazo de 15 (quinze) dias previsto no art. 33 da Lei 8.443/1992 e sem a superveniência de fatos novos, exigida no art. 32, parágrafo único, da mesma lei.

3. Na fundamentação do recurso, no qual tenta obter apenas a exclusão do subitem 9.1.4 do referido acórdão, a Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda apresentou as alegações resumidas a seguir:

a) na Nota Técnica 53/SPE-MF, apontou muitas restrições à medida, referentes aos riscos e aos ganhos de transparência, sendo que tais argumentos foram reconhecidos pelo Tribunal, conforme o item 59 do relatório que embasou a deliberação recorrida;

b) em razão desse reconhecimento, a Semag decidiu não manter a proposta de apresentação dos subsídios estimados para cada exercício futuro, de acordo com o item 62 do mesmo relatório;

c) conforme o item 71 do mencionado relatório, a Semag entendeu, em reuniões com os técnicos dos bancos oficiais, que a alteração metodológica não seria capaz de dar maior precisão às estimativas;

d) os auditores consideraram relevantes os riscos operacionais da mudança, especialmente em decorrência do aumento na quantidade de informações;

e) a equipe ponderou as alegações da unidade e afastou a recomendação de considerar o mês exato da concessão ou desembolso, conforme o item 71 do citado relatório;

f) ao determinar que seja apontado o montante dos subsídios incidentes no próprio exercício, esta Corte de Contas ignorou o consenso acerca dos insuficientes ganhos de precisão da medida em comparação com os riscos envolvidos;

g) "*para estimar o benefício no ano seria necessário retomar a utilização do mês exato de concessão ou desembolso, discussão já superada nas reuniões entre o TCU, a SPE e os bancos oficiais, conforme relatou o próprio Acórdão 3.071/2012-Plenário*".

4. Ao se pronunciar sobre a matéria, a Serur mostrou que esses argumentos são procedentes, por evidenciar as dificuldades, os riscos e os questionáveis ganhos na implementação, no momento, da determinação feita pelo Tribunal. Em consequência, a unidade técnica propôs dar provimento ao recurso da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda para excluir o subitem 9.1.4 do Acórdão 3.071/2012 – Plenário.

5. Quanto ao mérito, aprovo a proposta da Serur, pelos motivos que passo a expor.

6. Primeiro, as restrições à medida, expostas na Nota Técnica 53/SPE-MF, foram reconhecidas no seguinte item do relatório que fundamentou o acórdão recorrido:

"*59. De fato, são procedentes as preocupações externadas pela SPE em relação à proposta preliminar em questão, devido a um aspecto crucial: como as estimativas são realizadas anualmente, de fato a necessidade de revisão e atualização de valores projetados a cada exercício terminaria por gerar uma quantidade de dados vasta e de difícil compreensão, não contribuindo para o objetivo de prover maior transparência aos benefícios concedidos no âmbito do PAC. Além disso, como ressaltou a Secretaria, sem esse grande esforço de reestimativa a cada exercício não seria possível realizar a agregação dos valores projetados, devido à necessidade de que as projeções relativas a exercícios diferentes sejam efetuadas segundo bases semelhantes.*"

7. Segundo, a alteração nos critérios implicaria cálculos também estimados dos benefícios financeiros, mantendo, portanto, a mesma insegurança das estimativas atualmente realizadas.

8. Terceiro, o cálculo dos benefícios para o exercício exigiria a inclusão dos meses exatos de realização dos contratos e das datas dos desembolsos de cada um dos milhares de empréstimos vinculados ao PAC, pois a metodologia atual considera apenas o dia 31/12 de cada ano.

9. Quarto, a alteração demandaria o incremento nos dados fornecidos pelos bancos públicos ao Tribunal, para repasse à SPE, tendo em vista que atualmente as datas de desembolso não estão incluídas nessas informações.

10. Último, a modificação não tornaria a estimativa mais precisa, não ampliaria a transparência dos dados nem geraria benefício maior que os possíveis riscos envolvidos no tratamento de um maior volume de informações em planilhas de levantamento e de cálculo.

Assim sendo, acolho o parecer da Serur e voto por que o Tribunal adote o acórdão que ora submeto ao Plenário.

ACÓRDÃO Nº 1996/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC-022.684/2010-7
2. Grupo I – Classe I – Pedido de Reexame em Auditoria
3. Recorrentes: Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional
4. Unidades: Banco da Amazônia S.A., Banco do Brasil S.A., Banco do Nordeste do Brasil S.A., Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Caixa Econômica Federal, Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda e Secretaria do Tesouro Nacional
5. Relator: Ministro José Múcio Monteiro
5.1. Relator da deliberação recorrida: Ministro Aroldo Cedraz
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidades Técnicas: Semag e Serur
8. Advogados constituídos nos autos: Gilmar Geraldo Barbosa Carneiro (OAB/RJ 147.947), Hugo Ribeiro Ferreira (OAB/RJ 58.426) e Adam Luiz Alves Barra (OAB/DF 19.786)

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em fase de pedidos de reexame interpostos contra o Acórdão 3.071/2012 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Plenária, diante das razões expostas pelo Relator, com base nos arts. 33 e 48 da Lei nº 8.443/1992, em:

9.1. conhecer do pedido de reexame interposto pela Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda para, no mérito, dar-lhe provimento;
9.2. tornar insubsistente o subitem 9.1.4 do Acórdão 3.071/2012 – Plenário;
9.3. não conhecer do pedido de reexame interposto pela Secretaria de Tesouro Nacional; e
9.4. notificar as recorrentes do teor desta deliberação.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1996-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro (Relator) e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 006.284/2013-2
Natureza: Relatório de Auditoria.
Unidades: Comperj MEG S.A., Comperj Participações S.A. e Petróleo Brasileiro S.A.
Responsável: Maria das Graças Silva Foster (CPF 694.772.727-87).
Interessado: Congresso Nacional.
Advogados: Christiane Rodrigues Pantoja (OAB/DF 15.372) e outros.

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2013. OBRAS DAS TUBOVIAS DO COMPERJ. IRREGULARIDADES NO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO ASSINALADAS EM FISCALIZAÇÃO ANTERIOR. DESCLASSIFICAÇÃO INJUSTIFICADA DE LICITANTES. IG-P E DETERMINAÇÃO PARA REALIZAÇÃO DE NOVA LICITAÇÃO. INTERPOSIÇÃO DE RECURSOS. EFEITOS SUSPENSIVOS E CONTINUIDADE DAS OBRAS. AVANÇO FÍSICO QUE JÁ TORNA DESACONSELHÁVEL O BLOQUEIO ORÇAMENTÁRIO. POSSIBILIDADE DE PREJUÍZO SUPERIOR AO QUE SE VISA EVITAR. NECESSIDADE DE RECLASSIFICAÇÃO DA IRREGULARIDADE. ATRASO INJUSTIFICADO NO CRONOGRAMA FÍSICO. MEDIDAS EM CURSO PELA UNIDADE JURISDICIONADA. RECOMENDAÇÃO. APENSAMENTO AO PROCESSO DO FISCOBRAS 2012. CIÊNCIA.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos de levantamento de auditoria realizado pela Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento (SecobEnergia), no âmbito do Fiscobras 2013, nas obras de construção das tubovias do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), objeto do contrato 0858.0071411.11.2, firmado entre a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e a empresa MPE Montagens Projetos Especiais S.A (MPE).

2. De início, transcrevo excerto da peça técnica elaborada ao fim da fiscalização (peça 19):

"**1 - APRESENTAÇÃO**

No âmbito do Fiscobras 2012, o TCU fiscalizou o contrato de construção das tubovias do Comperj, tendo verificado, naquela ocasião, irregularidades graves que recomendariam a paralisação das obra (IG-P).

As irregularidades graves apontadas em 2012, abordadas no TC 006.576/2012-5, concerniam a vícios identificados na licitação das obras. Em decorrência de tais constatações, o TCU determinou à Petrobras a anulação de todos os atos praticados desde a injustificada desclassificação de três concorrentes por inexequibilidade.

A auditoria teve por finalidade precípua atualizar o TCU e o Congresso Nacional sobre a situação da obra de construção das tubovias do Comperj face à IG-P apontada na auditoria de 2012, além de verificar a regularidade da execução do contrato 0858.0071411.11.2, cujo objeto é a execução das obras de construção e montagem das tubovias do Comperj, firmado com a empresa MPE Montagens e Projetos Especiais S.A. pelo valor de R$ 731.810.727,00.

**Importância socioeconômica**

O Comperj é um dos maiores empreendimentos individuais da história da Petrobras, com investimentos previstos da ordem de US$ 8,4 bilhões, no município de Itaboraí/ RJ. A área total do empreendimento é de 45 km². Desse total 11 km² serão de área terraplanada, com volume de movimentação de terra de 55.000.000 m³ e um anel viário de 20 km.

O projeto do Comperj consiste na construção de uma refinaria com duas linhas de processamento de petróleo (dois trens), que formam as Unidades de Petroquímicos Básicos - UPB, e um conjunto de Unidades de Petroquímicos Associados - UPA, onde serão transformados alguns produtos de refino para produção de petroquímicos de segunda geração.

Assim, o Comperj visa não só a fornecer produtos de refino para o mercado consumidor (gasolina, diesel, querosene, coque, etc.) como também a integrar a produção de petroquímicos básicos, ou de primeira geração (eteno, propeno, butadieno e benzeno), às unidades petroquímicas que produzirão, a partir destas matérias-primas, os produtos de segunda geração (polietilenos, polipropileno, estireno, etileno glicol, entre outros). Estes

produtos serão destinados ao mercado de petroquímicos de terceira geração, fabricantes de produtos destinados ao consumidor final.

Segundo estudo da Fundação Getúlio Vargas - FGV ('Comperj Potencial de Desenvolvimento Produtivo'. FGV: 2008), o Comperj promoverá a instalação de até 724 indústrias do setor plástico, das quais cerca de 90% deverão ser de micro e pequenas empresas.

Ainda de acordo com esse estudo, a expectativa é que o Comperj, na fase de operação, terá um faturamento anual da ordem de US$ 5,8 bilhões, decorrente de vendas tanto dos produtos produzidos pela Unidade de Petroquímicos Básicos (62%) quanto pela de Petroquímicos Associados (38%). As principais resinas termoplásticas a serem produzidas pelas UPAs serão polipropileno (850 mil toneladas/ano), polietileno (800 mil toneladas/ano) e politereftalato de etila (600 mil toneladas/ano).

Para a fase de operação, considerando-se um ano típico de atividade plena, a FGV estimou, no cenário conservador, geração anual de valor adicionado da ordem de R$ 11,6 bilhões para o Brasil, sendo 84% desse valor gerado no estado do Rio de Janeiro. Em um cenário otimista, a implantação das indústrias do setor plástico gerará valor adicional de cerca de R$ 13 bilhões. A concretização dessas estimativas poderá representar o equivalente a 39% do PIB da região de influência direta.

Com relação ao desenvolvimento econômico regional, a localização do Comperj, na região leste metropolitana do Rio de Janeiro, coaduna-se com um planejamento econômico do estado fluminense que tem por finalidade originar um processo de reorganização econômica e demográfica do estado, por meio da geração de polos regionais de desenvolvimento, de forma a reduzir as diferenças sociais presentes em seu território, através da redistribuição de benefícios econômicos e fiscais e da geração de empregos.

A estimativa da FGV é que o pico da geração de emprego da fase de implantação ocorrerá na finalização da construção civil da implantação do Comperj. Nesse momento, a obra sustentará perto de 173 mil postos de trabalho, dos quais cerca de 75 mil no estado do Rio de Janeiro, sendo 65 mil na região de influência ampliada e 22 mil na região de influência direta. Em um ano típico de operação, no cenário conservador (pós 2015) construído pela Fundação, serão sustentados pelas empresas do setor plástico que irão se instalar no Rio de Janeiro mais de 117 mil empregos no estado, sendo 41 mil na região de influência direta. O cenário otimista prevê a sustentação de cerca de 168 mil no Estado e 63 mil na região direta de influência.

**2 - INTRODUÇÃO**

**2.1 - Deliberação que originou o trabalho**

Em cumprimento ao Acórdão 448/2013 - Plenário, realizou-se auditoria no Petróleo Brasileiro S.A. - MME, Comperj Meg S.A. e Comperj Participações S.A., no período compreendido entre 11/3/2013 e 19/4/2013.

A razão que motivou esta auditoria foi a existência de irregularidade classificada como IG-P na auditoria realizada em 2012.

**2.2 - Visão geral do objeto**

A fiscalização teve por objeto o Contrato nº 0858.0071411.11.2 (tubovia de interligação destinada ao trem 1 do Comperj). As tubovias são um conjunto de linhas de tubulações de diversos diâmetros com mais de 4 Km de extensão e são responsáveis pela interligação das unidades de processo de refino, unidades de utilidades, unidades de transporte/transferência e armazenagem e demais instalações. Pode-se dizer que as tubovias formam a 'espinha dorsal' do Comperj, sem a qual nenhuma unidade de processo do complexo poderá funcionar.

A tubulação será disposta em vala trapezoidal com extensão de cerca de 4,5 Km e largura entre os pés dos taludes variando de 30 a 70 m. O peso total da tubulação a ser implantada é de cerca de 12 mil toneladas, das quais 10,8 mil toneladas de tubulação de aço carbono, com diâmetro maior ou igual a 6', serão de fornecimento da Petrobras.

A autorização de início dos serviços data de 12/12/2011, com término da obra previsto originalmente para 8/3/2015.

Em fevereiro de 2012, o contrato contava com uma execução física de 1,09% e o valor financeiro realizado era de aproximadamente R$ 8,0 milhões (1,09% do contrato). Em abril de 2013, o contrato estava com 15% de execução física (o previsto para o período é de 40%) e o valor financeiro é de R$ 109.493.577,64 (referente a janeiro de 2013 tendo em vista que as faturas dos meses de fevereiro e março ainda não foram pagas por falta de comprovação de regularidade com o recolhimento do FGTS e INSS por parte da MPE).

**2.3 - Objetivo e questões de auditoria**

A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as obras de Construção das tubovias do Comperj.

Durante a realização dos trabalhos de campo, a equipe optou pela ampliação do escopo ao adicionar a questão '3) A execução da obra estava adequada?', que deu origem ao único achado deste relatório.

A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se, inicialmente, as questões adiante indicadas:

1) A administração está tomando providências com vistas a regularizar a situação da obra?

2) A previsão orçamentária para a execução da obra é adequada?

**2.4 - Metodologia utilizada**

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. Nenhuma restrição foi imposta aos exames. Para sua execução foram utilizadas as seguintes técnicas de auditoria:

- entrevista;
- análise documental;
- pesquisa em sistemas informatizados;
- comparação com a legislação, jurisprudência do TCU e doutrina; e
- conferência de cálculos.

**2.5 - Volume de recursos fiscalizados**

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ **731.810.727,00.** Esse valor corresponde ao valor total do contrato nº 0858.0071411.11.2 (Tubovias do COMPERJ), firmado com a empresa MPE Montagens e Projetos Especiais S/A.

**2.6 - Benefícios estimados da fiscalização**

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a possibildiade de melhoria na gestão da Estatal, especialmente no que se refere a providências para reverter o atraso vrificado no contrato fiscalizado, uma vez que este se encontra no caminho crítico do empreendimento, e seu atraso poderá implicar em potencial prejuízo da ordem de R$ 1,4 bilhão. Este valor decorre do resultado operacional de sete meses do Trem 1 do Comperj na balança comercial de petróleo e derivados (evidência 5).

**3 - ACHADOS DE AUDITORIA**

**3.1 - Existência de atrasos injustificáveis nas obras e serviços.**

**3.1.1 - Tipificação do achado:**

Classificação - outras irregularidades (OI)

**3.1.2 - Situação encontrada:**

A auditoria teve por finalidade precípua atualizar o TCU e o Congresso Nacional sobre a situação da obra de construção das tubovias do Comperj face à IG-P apontada na auditoria de 2012, além de verificar a regularidade da execução do contrato. Observou-se que a obra está injustificadamente atrasada em virtude da alegada dificuldade financeira da contratada em pagar seus fornecedores e por impactos causados por chuvas.

No âmbito do Fiscobras 2012, o TCU fiscalizou o contrato de construção das tubovias do Comperj, tendo verificado, naquela ocasião, irregularidades graves que recomendariam a paralisação das obra (IG-P).

As irregularidades graves apontadas em 2012, abordadas no TC 006.576/2012-5, concerniam a vícios identificados na licitação das obras. Em decorrência de tais constatações, o TCU determinou à Petrobras a anulação de todos os atos praticados desde a injustificada desclassificação de três concorrentes por inexequibilidade.

Durante os trabalhos de fiscalização de 2013, verificou-se que não houve qualquer paralisação ou redução do ritmo de obra, em virtude da atuação do TCU. Isso porque tanto a Petrobras quanto a empresa MPE entraram com recursos nessa Corte de Contas, quais sejam: embargo de declaração e pedido de reexame, respectivamente.

O Acórdão 1105/2013-Plenário, de 8/5/2013, conheceu dos embargos de declaração opostos pela Petrobras contra o Acórdão 3344/2012-Plenário e negou-lhes provimento. Ademais, remeteu os autos para a Secretária de Recursos para a realização de exame preliminar de admissibilidade do pedido de reexame interposto pela MPE Montagens e Projetos Especiais S.A..

Abordada a questão processual, passa-se à irregularidade observada na presente auditoria.

Observou-se que as obras de construção das tubovias do Comperj, objeto do Contrato 0858.0071411.11.2, que encetou-se em janeiro de 2012, estão atrasadas em relação ao cronograma contratual. O avanço físico previsto para o mês de março de 2013 era de 42%, mas foi realizado apenas 15% (evidência 1).

Por meio da análise do cronograma físico-financeiro atualizado até o mês de março de 2013 (evidências 2 e 3), observa-se que o atraso iniciou-se no sexto mês de obra (junho/2012). Também é possível constatar que, decorridos quinze meses do início do contrato, executou-se apenas o volume de serviço previsto para oito

meses, ou seja, há um atraso nas obras de aproximadamente sete meses entre o avanço previsto e o realizado. Ademais, nos últimos três meses (entre 31/12/2012 e 22/03/2013), o avanço financeiro realizado foi de apenas R$ 10 milhões, aproximadamente um décimo dos R$ 97 milhões previstos, o que demonstra uma tendência de agravamento do quadro.

A Petrobras afirmou que os motivos do atraso na execução do contrato são: greves, dificuldades financeiras da contratada e chuvas.

No que se refere às greves, segundo a Estatal, em fevereiro de 2013, já havia 72 dias acumulados de greve dos funcionários da empresa contratada, o que, por expressa previsão contratual, já implica dilação automática do prazo final do contrato pelo mesmo período.

Com relação às dificuldades financeiras enfrentadas pela MPE, segundo a Petrobras, os pagamentos dos serviços realizados estão sendo efetuados conforme previsto em contrato, de forma que não haveria responsabilidade da Petrobras nessa parcela do atraso, ou seja, essa situação se encontraria restrita à gestão da MPE no pagamento de seus fornecedores e subcontratados.

A despeito das afirmações da Petrobras, a equipe de auditoria analisou o Relatório de Levantamento Comercial Simplificado (evidência 4), gerado a partir do cadastro de fornecedores da Petrobras e obtido durante a presente auditoria, o qual contém algumas observações negativas atinentes à empresa MPE que já haviam sido constatadas em outras obras: 'em finais de 2007, a Transpetro suspendeu a continuidade dos serviços contratados com a MPE (...) por grave insuficiência técnica, agravado pela inadimplência da MPE com fornecedores locais'. Em outro trecho há a seguinte afirmação: 'as informações dão conta de que a empresa teve péssimo desempenho na prestação dos serviços e as fontes desaconselham a sua contratação'.

Os problemas relatados nesse relatório envolvendo as subcontratadas da MPE chegaram inclusive a comprometer a segurança nas dependências do terminal da Transpetro, conforme trecho do mesmo documento: 'Julgo estarmos envolvidos em situação bastante grave, com a terceirização/quarteirização das empresas que foram subcontratadas pela MPE, que é a detentora do contrato com a Transpetro. (...) Creio ser viável e seguro chamarmos a real contratada (MPE) e solicitarmos a esta a regularização das pendências criadas por suas subcontratadas com consequente afastamento das mesmas das áreas da Transpetro, antes que tenhamos um problema bem maior, onde é possível até termos um crime de morte nas dependências do terminal'.

Nesse relatório consta, apesar dos registros negativos supracitados, que as pendências relacionadas com fornecedores e empregados foram sanadas. Assim, o saneamento das pendências foi considerado suficiente para a Petrobras habilitar a empresa MPE a participar da licitação de construção das tubovias do Comperj e, consequentemente, assinar o contrato para execução das obras.

A providência adotada pela Petrobras para regularizar o cronograma da obra foi exigir um plano de recuperação, que estava em fase de elaboração à época da auditoria, contendo as ações necessárias para aceleração dos serviços a realizar. Estima-se, com base no gráfico de avanço físico-financeiro (evidência 2), que seja necessário que a empresa mais do que triplique o ritmo médio de execução mensal dos serviços para que seja cumprido o prazo contratual.

Já no que se refere ao impacto das chuvas no atraso da obra, conforme informação do gestor do contrato, no mês de janeiro de 2013, não houve avanço significativo dos serviços por esse motivo. Destaca-se que, conforme as cláusulas 4.3.2 e 4.3.3 do contrato,não há previsão de aditivo de prazo decorrente dos impactos causados por chuvas, descargas atmosféricas e suas consequências, pois esse impacto deverá ser considerado pela contratada no planejamento da obra e na formação do seu preço, inclusive prevendo a construção de uma cobertura metálica ou inflável:

'4.3.2 - Os dias de Paralisação dos serviços por causas que independam da vontade ou do controle da CONTRATADA, exceto aqueles decorrentes dos impactos causados por chuvas, descargas atmosféricas e suas consequências, que deverão ser considerados pela CONTRATADA no planejamento da obra e na formação do seu preço.

4.3.3 - Não caberá qualquer extensão do prazo de execução dos serviços, em razão dos dias em que os serviços estiverem paralisados devido às chuvas, descargas atmosféricas e suas consequências.'

Cumpre informar que, segundo a Petrobras, a MPE chegou a construir uma cobertura para mitigar os efeitos da chuva (conforme obrigação contratual prevista no Anexo I do contrato), mas a estrutura foi derrubada pelo vento e, desde então, nenhuma outra medida foi adotada.

Das três alegações da Petrobras para justificar o atraso - greves, dificuldades financeiras da contratada e chuvas - apenas a realização de greves justifica o atraso em que a construção das tubovias se encontra. A

alegação de dificuldades financeiras enfrentadas pela empresa contratada e de ocorrência de chuvas, por si só, não justificam o atraso observado.

A despeito dessas três justificativas apresentadas pela Petrobras para o atraso observado no cronograma de execução dos serviços, durante os trabalhos de campo, a equipe de auditoria levantou outras três constatações que podem se relacionar com a situação encontrada: inexistência na proposta original da MPE de medidas mitigadoras dos efeitos causados pela ocorrência de chuva; não cumprimento pela MPE dessas medidas mitigadoras incluídas posteriormente em sua proposta; e dificuldades na gestão do contrato por parte da Petrobras.

*Inexistência de medidas mitigadoras dos efeitos causados pela ocorrência de chuvas na proposta original da MPE*

Não obstante ter sido constatado que as chuvas impactaram no cronograma de execução da obra, tal fato não deveria ter acontecido, pois a Petrobras exigiu na licitação que as propostas das empresas contemplassem medidas mitigadoras dos efeitos causados pela ocorrência de chuva, justamente para evitar a necessidade de dilatação do prazo contratual. Em outras palavras, a Petrobras está pagando para que as chuvas não impactem no cronograma.

Conforme relatado no TC 006.576/2012-5, durante a fase de classificação das empresas na licitação, a MPE estava com a quarta melhor proposta, no entanto, as três primeiras colocadas foram desclassificadas, de forma que a proposta da MPE se firmou como a mais vantajosa para a Petrobras.

A Estatal afirmou que as três primeiras empresas possuíam preços inexequíveis e, em resposta ao TCU, elencou alguns critérios técnicos que levaram à decisão de desclassificar a melhor delas. Dentre esses critérios, destaca-se a ausência de previsão no DFP de cobertura para mitigar os efeitos da chuva. Vale destacar que a proposta da MPE possuía essa mesma falha, mas, em seu caso, não foi motivo de desclassificação, pois seu preço total estava dentro da faixa de variação da estimativa de custo da Estatal (-15% a +20%).

A Petrobras solicitou à empresa MPE, durante a fase de negociação, que incluísse em sua proposta maior quantidade de homem-hora, utilização de solda orbital e medidas para mitigar os efeitos da chuva, desde que não se alterasse o valor total da proposta, conforme descrito no relatório de auditoria presente no TC 006.576/2012-5. Ou seja, a empresa incluiu insumos e outros itens não previstos em sua proposta original, sem alterar o seu preço total.

Essa prática, flagrantemente irregular, contraria explicitamente o disposto no item 6.7 do Decreto 2.745/98: '6.7 É facultada à Comissão ou autoridade superior, em qualquer fase da licitação, a promoção de diligência destinada a esclarecer ou a complementar a instrução do procedimento licitatório, vedada a inclusão posterior de documento ou informação que deveria constar originariamente da proposta.' (grifos acrescidos)

Entretanto, como este assunto já está sendo tratado no TC 006.576/2012-5, não será proposto encaminhamento específico nesse relatório acerca desse ponto. Ainda assim, como destacado pela própria Petrobras, fica assente que ocorrência de chuvas tem impactado o cronograma da obra.

*Não cumprimento pela MPE de medidas mitigadoras dos efeitos das chuvas incluídas posteriormente em sua proposta*

Durante as entrevistas em campo, a Petrobras afirmou que as chuvas intensas impactaram a execução da obra, principalmente em janeiro de 2013, em que se previa a realização de serviços no valor de R$ 34 milhões, mas se realizou apenas R$ 8 milhões. Informa a Estatal, ainda, que o contrato prevê a implantação de uma cobertura apenas quando da execução dos serviços de montagem da tubulação.

A cláusula sexta do Anexo I do contrato prevê que a cobertura inflável ou metálica deverá ser utilizada durante toda execução dos serviços nos limites de bateria das tubovias, canteiros de obras e deslocamento entre as frentes e/ou canteiros de obra, estendendo a sua utilização para diversos serviços (civis e de montagem) e durante todo o prazo contratual:

'6.1 É obrigação da contratada adotar medidas mitigadoras de modo a minimizar os efeitos das chuvas, descargas atmosféricas e suas consequências sobre os diversos serviços sob sua responsabilidade, nos LB das tubovias, canteiros de obra e deslocamento entre as frentes e/ou canteiros de obra, de forma a permitir a sua execução total ou parcial, mesmo em condições desfavoráveis, ressalvados os requisitos de segurança aplicáveis à área em que os serviços estão sendo ou serão executados (...)'.

Em campo, foi constatado que as medidas mitigadoras não foram implantadas, muito embora tenham sido inseridas a posteriori no DFP que continha a proposta original da MPE.

Em suma, foi verificado que o contrato prevê a execução de medidas mitigadoras dos efeitos das chuvas. Entretanto, a MPE não vem cumprindo essa obrigação, a Petrobras não está exigindo-a e a execução dos

<u>serviços está sendo impactada pelos efeitos das chuvas</u>. Isso significa, num juízo perfunctório, que a inserção das medidas mitigadoras no DFP utilizado no contrato ficou sem efeito prático, pois a ocorrência de chuvas está, de fato, impactando o cronograma da obra sem que haja qualquer medida alternativa sendo adotada por parte da contratada.

*Dificuldades na gestão do contrato por parte da Petrobras*

Em relação à dificuldade de gestão do contrato, observou-se que esse fato tem contribuído para o não atendimento do cronograma. Trata-se das cláusulas contratuais acerca da aplicação de multas. O contrato com a MPE prevê aplicação de multa por atraso no cumprimento do prazo contratual total, que é de 1.183 dias corridos (item 4.1 do contrato), dentre outros motivos, de forma que a soma das multas limita-se a 10% do valor contratual.

Em entrevista com os gestores do contrato, foi informado que a praxe é a aplicação de multas apenas no final do contrato. Conforme sua cláusula nona, não há previsão de aplicação de multas por descumprimento de prazos parciais:

'9.1 - Sempre após notificação escrita da PETROBRAS e sem prejuízo de rescindir este Contrato, garantido à CONTRATADA o prazo de 10 (dez) dias para sua defesa, a PETROBRAS, poderá aplicar à CONTRATADA as seguintes multas moratórias:

9.1.1 - Pelo atraso no cumprimento do prazo contratual, indicado no item 4.1 do presente Contrato, 0,03% (três centésimo por cento) por dia, sobre o valor estabelecido no item 5.1 deste Contrato.'

A aplicação da multa apenas no término do contrato, em caso de atraso, não cobre os possíveis prejuízos causados pela demora na partida da refinaria. No caso do contrato com a MPE, o máximo que a Petrobras poderá aplicar em multas será R$ 73 milhões (10% do valor contratual), enquanto os prejuízos estimados pelo atraso são de R$ 213 milhões por mês, conforme cálculo de perda de receita em virtude do atraso na partida da refinaria apresentado pela Petrobras (evidência 5).

O recomendável seria a previsão de possibilidade de aplicação de multa pelo não cumprimento de prazos ou metas parciais, de forma que as multas contratuais tenham caráter coercitivo e possam coagir a contratada a cumprir o cronograma nos períodos seguintes.

Em suma, inobstante toda a insuficiência de desempenho da MPE, não foram adotadas quaisquer medidas coercitivas por parte da Petrobras. E cotejando o valor máximo da multa contratual (R$ 73 milhões) face o custo mensal de atraso na partida da refinaria (R$ 213 milhões), reputa-se que os riscos assumidos pela Petrobras pela não adoção de medidas corretivas devem ser indagados à Estatal.

O atraso observado no contrato é de aproximadamente sete meses e caso persista, o prejuízo estimado pela Petrobras em virtude do atraso da partida da Refinaria é de R$ 213 milhões de reais por mês de atraso, decorrentes do resultado operacional do Trem 1 do Comperj na balança comercial de petróleo e derivados. Atualmente, se nenhuma ação for tomada para recuperar o cronograma contratual e o atraso de sete meses se mantiver, <u>o prejuízo estimado será de R$ 1,4 bilhão de reais.</u>

**3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:**

**(OI) - Contrato 0858.0071411.11.2**, 29/11/2011, Fornecimento de bens e prestação de serviços relativos à verificação de consistência da documentação técnica, elaboração do Projeto Executivo, Construção Civil, Montagem Eletromecânica, Interligações e Comissionamento para a Tubovia do COMPERJ, Mpe - Montagens e Projetos Especiais SA.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 1.400.000.000,00

**3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:**

Deficiências na elaboração do contrato, na sua fiscalização e nos controles internos da Petrobras.

**3.1.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:**

Prejuízos em virtude da ausência de fiscalização (efeito potencial) - Potencial dano ao erário de aproximadamente R$ 1,4 bilhão, pelos sete meses de atraso no cronograma da obra.

**3.1.6 - Critérios:**

Constituição Federal, art. 37

Decreto 2745/1998, art. 6º, item 6.7

**3.1.7 - Evidências:**

1- Grafico_Fisico_Financeiro_Porcentagem - Grafico_Fisico_Financeiro_Porcentagem.

2- Grafico_Fisico_Financeiro_Valor - Grafico_Fisico_Financeiro_Valor.

3- Grafico_Fisico_Financ_Gráfico - Grafico_Fisico_Financ_Gráfico.

4- Relatório de levantamento comercial simplificado - MPE - Relatório de levantamento comercial simplificado - MPE.

5-Resposta ao ofício 2-129-TCU-Secobenergia - Resposta ao ofício 2-129-TCU-Secobenergia.

6- DIP ENGENHARIA 555-2011 (pgs35 a 38) - DIP ENGENHARIA 555-2011 (pgs35 a 38).

7-Caminho Crítico em Folgas do Cronograma Integrado COMPERJ=abr-13 - Caminho Crítico em Folgas do Cronograma Integrado COMPERJ=abr-13.

**3.1.8 - Conclusão da equipe:**

De todo o exposto, conclui-se que há atraso na execução dos serviços em aproximadamente sete meses. O atraso detectado é consequência da gestão da empresa contratada - que está passando por dificuldades financeiras, segundo a Petrobras - e da não realização das medidas mitigadoras dos impactos causados pelas chuvas.

Outros fatores que podem ter contribuído com o atraso foram: a não exigência, pela Petrobras, da execução das medidas mitigadoras de impactos causados pelas chuvas; as deficiências na contratação; e as dificuldades na gestão do contrato, pois não há previsão de aplicação de multas por descumprimentos parciais do cronograma.

Registra-se que esse achado influencia diretamente o deslinde do TC 006.576/2012-5, em que há determinação do Tribunal para que se anule todos os atos praticados desde a desclassificação injustificada de três licitantes. Isso porque a Petrobras estima que, pela rescisão unilateral do contrato, deverá arcar com custos de multa no valor de R$ 52,2 milhões (evidência 5). No entanto, esse valor pode não ser devido, tendo em vista que a Petrobras, neste momento, já poderia rescindir o contrato ao invés de anulá-lo, por causa do descumprimento das obrigações contratuais por parte da MPE.

Portanto, caso o TCU mantenha a determinação de anular todos os atos desde a irregular desclassificação das propostas mais vantajosas, será possível à Petrobras aplicar as multas contratuais pelo atraso e rescindi-lo sem pagamento da mencionada multa rescisória, de forma a reduzir o dano reverso estimado pela Petrobras.

Por fim, conforme já mencionado, a Petrobras está exigindo da contratada a apresentação de um plano de recuperação para que o cronograma do contrato seja cumprido. Entretanto, para que seja possível verificar se de fato as ações de recuperação serão factíveis, faz-se necessário que o plano contenha as ações detalhadas que representarão uma aceleração no ritmo das obras.

**4 - ACHADOS DE OUTRAS FISCALIZAÇÕES**

**4.1 - Achados pendentes de solução**

**4.1.1 - (IG-P confirmado) Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (TC 006.576/2012-5)**

**Objeto:** Contrato 0858.0071411.11.2, 29/11/2011, Fornecimento de bens e prestação de serviços relativos à verificação de consistência da documentação técnica, elaboração do Projeto Executivo, Construção Civil, Montagem Eletromecânica, Interligações e Comissionamento para a Tubovia do COMPERJ, Mpe - Montagens e Projetos Especiais SA.

Este achado está sendo tratado no processo 006.576/2012-5 e foi considerado confirmado por meio do despacho do Exmº Sr. Ministro Relator Ana Lúcia Arraes de Alencar, em 2/7/2012.

O TCU determinou por meio do Acórdão 3344/2012-P que se anulem todos os atos praticados desde a injustificada desclassificação de três concorrentes por inexequibilidade das propostas. Todavia, verificou-se em visita que o contrato encontra-se em execução, embora acumule sete meses de atraso em relação ao cronograma contratual, conforme tratado em achado específico.

De acordo com informações prestadas, a Petrobras aguarda o pronunciamento final do TCU para adotar providências no sentido do cumprimento da determinação. Isso porque, inconformada com a decisão, opôs embargos de declaração em 12/12/2012. A empresa contratada, também inconformada, interpôs pedido de revisão.

Embora esses recursos ainda não tenham sido apreciados nos termos do art. 278 RITCU e, até a data da execução da auditoria, não haver no TC 006.576/2012-6 despacho concedendo efeito suspensivo ao Acórdão 3344/2012-P, entende-se que não haveria outra opção aos gestores senão a continuidade da execução das obras até que o TCU se manifeste definitivamente. Por esse motivo entende-se que ainda não há descumprimento de determinação do TCU.

A Petrobras estima (evidência 5) que o prazo para uma nova contratação é de sete meses e que o dano reverso da paralisação da obra das tubovias e uma nova contratação seria de R$ 1,6 bilhão, face custos da perda de receita, preservação das instalações construídas, desmobilização e multa por rompimento do contrato

(evidência 5). Coincidentemente, a obra acumula atraso de sete meses; portanto, tendo como base os cálculos da própria Petrobras, caso o cronograma não seja recuperado, haverá um dano da ordem de R$ 1,4 bilhão, derivado da própria insuficiência de gestão do contrato, conforme tratado no achado de atraso injustificado.

Importa salientar que consta do processo licitatório (evidência 6) documento que demonstra que o prazo entre a entrada da MPE no processo licitatório e sua contratação foi de três meses e que o TCU determinou no Acórdão 3344/2012-P que se anulem todos os atos praticados desde a injustificada desclassificação de três concorrentes. Dessa forma, o prazo para retomada dos atos anulados seria inferior a três meses. Contudo, conforme informado pela Petrobras, esse prazo não seria inferior a sete meses.

Além disso, a partida do Comperj como um todo se dará em 01/08/2016 (processamento do primeiro óleo) e, conforme resposta da Petrobras ao ofício de requisição 01-129/2013-TCU-SECOBENERGIA e diagrama de caminho crítico encaminhado pela Estatal (evidência 7), a folga livre entre o fim das obras das tubovias e a partida da primeira unidade que necessitará das tubovias (estação de tratamento de água-ETA para a casa de força-CAFOR) é de 159 dias. Essa folga, ainda que insuficiente, pode ser utilizada para proceder a uma nova contratação, minorando os impactos no cronograma de partida do Comperj e do dano reverso da medida adotada.

Outro ponto que deve ser salientado, e que colaborará para o deslinde do TC 006.576/2012-5, é a constatação de que os critérios técnicos utilizados pela Comissão de Licitação para desclassificar a então proposta de melhor preço, proposta da Galvão Engenharia S.A., no valor de R$ 568.844.421,80, não estão sendo seguidos pela empresa contratada na execução da obra, conforme está tratado no achado de atraso injustificado. Isso leva a concluir que o que definiu a desclassificação das propostas de menor valor foi, exclusivamente, o fato de terem ficado abaixo do limite inferior da estimativa de custos da Petrobras (15% abaixo do valor estimado).

Diante do exposto, deve-se propor: i) comunicar ao Congresso Nacional que persiste a IG-P relatada na fiscalização ocorrida em 2012, cuja medida corretiva a ser adotada pela Petrobras é a anulação de todos os atos praticados desde a injustificada desclassificação de três concorrentes; e ii) remeter ao TC 006.576/2012-5 cópia do presente relatório de auditoria.

**5 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS**

Dois pontos serão aqui abordados com vistas a alertar a unidade técnica da necessidade de se avaliar a conveniência e oportunidade de se aprofundar melhor nesses temas pelo fato de serem atos de gestão que perpassam vários contratos e podem trazer riscos ao erário.

Durante a fiscalização, e equipe buscou avaliar os serviços até então já executados. Para tanto, requereu da Petrobras cópia dos subcontratos de fornecimento dos dormentes de concreto que são aplicados nas tubovias. Contudo a Petrobras afirmou não ter acesso às cópias dos subcontratos pois a contratada não tem obrigação contratual de encaminhá-las à Estatal, vez que a responsabilidade pela execução dos serviços é integralmente da empresa contratada (MPE).

A Petrobras autoriza a subcotratação apenas de partes específicas dos serviços, a exemplo dos dormentes das tubovias que estão sendo fabricados por uma subcontratada da MPE fora do Comperj. Embora a responsabilidade pela execução dos serviços seja integralmente da contratada, sem conhecer os termos desses subcontratos, a Petrobras se vê exposta a riscos desnecessários, a exemplo da inexecução dos serviços em virtude de mal gerenciamento dos subcontratados ou do desconhecimento das condições de prestação dos serviços subcontratados. E, no caso da anulação do contrato com a MPE, poderá ser necessário ter conhecimento de cláusulas dos subcontratos (condição de entrega de materiais, se na fábrica ou na obra, por exemplo) para o acerto de contas com a MPE.

Ademais, no caso da anulação, para que se licite o remanescente de obra, a Petrobras terá dificuldades no levantamento dos serviços ainda a executar, correndo o risco de pagar por serviços que já haviam sido subcontratados e pagos pela contratada. Ter acesso aos subcontratos traria segurança para a Petrobras, sem custos adicionais.

Outro ponto que foi verificado é o fato de que a Petrobras não efetua apropriações, para cada serviço, da quantidade de insumo, mão de obra e equipamentos utilizados. O controle da execução dos serviços se dá pela EAP (estrutura analítica de projeto) e pelos critérios de medição e cronograma contratuais. A falta de apropriação dificulta o acompanhamento contratual, pois, não se conhecendo o que é utilizado na obra, não há como proceder a aditamentos de serviços de forma adequada. Na elaboração dos aditivos, para contornar essa dificuldade, a Petrobras alega que faz uma nova estimativa de custo dos serviços a serem aditivados, sem que haja nenhum vínculo com os preços e quantidades contratadas. Desta forma, os aditivos tornam-se uma espécie

de contratação direta, sem que os preços e quantidades tenham passado pelo crivo da licitação. A mesma situação foi verificada nas obras da Refinaria Premium I (TC 006.280/2013-7) e Rnest (TC 006.285/2013-9) e será melhor abordada nesses processos.

Quanto à relatoria desse processo (TC 006.284/2013-2), destaca-se que o critério de definição do ministro relator baseou-se no art. 18-A da Resolução TCU 175, de 25 de maio de 2005.

**6 - CONCLUSÃO**

A auditoria teve por finalidade precípua atualizar o TCU e o Congresso Nacional sobre a situação da obra de construção das tubovias do Comperj face à IG-P apontada na auditoria de 2012, além de verificar a regularidade da execução do contrato.

Quanto à IG-P apontada na auditoria de 2012, a Petrobras estava aguardando o pronunciamento final do TCU para adotar providências no sentido do cumprimento da determinação exarada pelo Acórdão 3344/2012-P, qual seja a anulação de todos os atos praticados desde a injustificada desclassificação de três concorrentes por inexequibilidade. O Acórdão 1105/2013-Plenário, de 8/5/2013, conheceu dos embargos de declaração opostos pela Petrobras contra o Acórdão 3344/2012-Plenário e negou-lhes provimento. Ademais, remeteu os autos para a Secretária de Recursos para a realização de exame preliminar de admissibilidade do pedido de reexame interposto pela MPE Montagens e Projetos Especiais S.A.

Dos trabalhos em campo, evidenciou-se que a obra está injustificadamente atrasada em razão de:

(a) dificuldades financeiras da contratada em pagar seus fornecedores e subcontratados;

(b) impactos causados por chuvas em consequência do não cumprimento de exigência contratual.

Além disso, outros fatores podem ter contribuído com o atraso, tais como: a não exigência, pela Petrobras, da execução das medidas mitigadoras de impactos causados pelas chuvas; as deficiências na contratação; e as dificuldades na gestão do contrato, pois não há previsão de aplicação de multas por descumprimentos parciais do cronograma.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a possibilidade de melhoria na gestão da Estatal, mais especialmente no contrato fiscalizado, uma vez que este se encontra no caminho crítico do empreendimento, e seu atraso poderá implicar em potencial prejuízo da ordem de R$ 1,4 bilhão. Este valor decorre do resultado operacional de sete meses do Trem 1 do Comperj na balança comercial de petróleo e derivados (evidência 5).

O encaminhamento deste relatório será no sentido de comunicar o Congresso Nacional que ainda persistem os indícios de irregularidades graves do tipo IG-P constatados em auditoria realizada no ano anterior e determinar à Petrobras que adote as medidas necessárias para garantir o cumprimento do cronograma do contrato, rementendo ao Tribunal o plano de recuperação elaborado pela empresa contratada, contendo, no mínimo, as ações adotadas e os índices de produtividade utilizados pela contratada. Além disso, sugere-se recomendar à Petrobras que, em seus futuros contratos, inclua cláusulas de multa por descmprimento de metas ou prazos parciais, como forma de coibir atrasos injustificados perpretados pelas empresas contratadas.

**7 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

**Proposta da equipe**

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

7.1) comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, conforme tratado no item 4 deste relatório, persistem os indícios de irregularidades graves do tipo IG-P constatados em auditoria realizada no ano anterior, que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 93 da Lei 12.708/2012 (LDO/2013), apontados no Contrato 0858.0071411.11.2, firmado com a empresa MPE Montagens e Projetos Especiais S.A., cujo objeto é a construção da Tubovia do Comperj, no Estado do Rio de Janeiro, tendo sido estimado potencial dano ao erário de R$ 162.966.305,20 e que seu saneamento depende do refazimento do processo licitatório a partir da fase de julgamento das propostas;

7.2) em cumprimento ao item 9.15.4 do Acórdão 448/2013-TCU-Plenário, informar à Petróleo Brasileiro S.A. e à MPE Montagens e Projetos Especiais S/A que as informações relativas à adoção dessas providências, prestadas após 5/8/2013, não serão consideradas no relatório a ser entregue ao Congresso Nacional em 5/11/2013, em razão dos prazos estipulados nos arts. 98, § 2º, e 95, inciso II, da Lei 12.708/2012;

7.3) determinar, com fulcro no inc. I, art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do RI/TCU, à Petróleo Brasileiro S.A. que, sem prejuízo da decisão definitiva a ser tomada pelo TCU no TC-006.576/2012-5, adote medidas no sentido de garantir o cumprimento do cronograma do contrato 0858.0071411.11.2 e, no prazo de até 15 (quinze) dias, encaminhe ao Tribunal o plano de recuperação elaborado pela empresa contratada, contendo as medidas já implantadas e o detalhamento das ações previstas para a aceleração do ritmo das obras;

7.4) recomendar, com fulcro no inc. I, art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso III, do RI/TCU, à Petrobras que, em seus futuros contratos para execução de obras, inclua cláusulas de multa por descumprimento de metas ou prazos parciais;

7.5) remeter cópia do presente relatório de auditoria, bem como das decisões que dele advierem, ao TC 006.576/2012-5."

3. O titular da 1ª Diretoria da SecobEnergia divergiu parcialmente da equipe de auditoria e, tendo contado com a concordância do secretário da unidade técnica, manifestou-se nos seguintes termos (peça 19):

"DAS CONSIDERAÇÕES SOBRE AS PROPOSTAS DA EQUIPE

*Ab initio*, antes de consignar minhas percepções, considero de todo oportuno resgatar alguns dados da auditoria realizada em 2012, inseridas no TC-006.576/2012-5.

Naquela fiscalização, foi evidenciado que o procedimento licitatório que deu origem ao contrato da Tubovias foi eivado de vícios que ensejariam sua nulidade, tendo sido mapeado um prejuízo potencial aos cofres da Petrobras da ordem de R$ 163 milhões. Com espeque naquele relatório, foi então prolatada decisão determinando a anulação dos atos praticados após a injustificada desclassificação de três concorrentes, consoante pontifica o subitem 9.1 do Acórdão 3.344/2012-TCU-Plenário.

Pois bem. Retornando às sugestões erigidas pela equipe de auditoria nesta fiscalização, no que atina às conclusões registradas no item 3 do presente Relatório (atrasos injustificáveis identificados na execução da obra), alinho-me às propostas de equipe, sem registrar quaisquer observações adicionais, vez que as intempéries evidenciadas na obra, imputáveis à empresa contratada, efetivamente estão comprometendo a evolução do cronograma contratual.

Entrementes, quanto à proposta de manutenção da classificação de IG-P ao contrato fiscalizado, peço vênia aos auditores para divergir da proposta suscitada.

Muito embora os argumentos registrados pela equipe não sejam passíveis de questionamentos, porquanto os vícios identificados, de fato, concernirem a nulidades relacionadas à licitação da obra, é hígido tecer algumas ponderações sobre as novéis informações descortinadas pela Petrobras durante os trabalhos de campo, até então desconhecidas por este Tribunal.

Primeiramente, redarguindo requisição da equipe, foram aduzidos dados detalhados acerca do dano reverso advindo de uma eventual anulação do contrato vigente. De acordo com a Estatal, o custo direto de relicitação da obra está estimado em cerca de R$ 115 milhões, decorrente, precipuamente, de gastos com desmobilização e preservação das construções. Além dessas despesas, a Petrobras informou que a deflagração de uma nova licitação, no presente momento, implicará atrasos na partida do Comperj em cerca de 7 (sete) meses, dando azo a uma perda de receitas da ordem de R$ 1,49 bilhão (Evidência 5, subitem 3.1.7 do Relatório de Fiscalização).

Mais ainda, no presente ano, foi acostada prova de que a obra da Tubovias representa, hoje, o caminho crítico para a entrada em operação de todo o Comperj, possuindo a menor folga temporal, dentre todos os contratos do Complexo. Em outras palavras, no âmago da análise de riscos do Comperj, a Petrobras comprovou que a Tubovias é a unidade em construção de maior criticidade para a partida do empreendimento, uma vez que seu cronograma de implantação admite, no cenário atual, menos de 6 meses para sua operação (Evidência 7, subitem 3.1.7 do Relatório de Fiscalização).

Antes de se imiscuir no mérito desse dano reverso, cabe esclarecer que este Tribunal não determinou à Petrobras a realização de uma nova licitação, mas sim retomada da licitação aparentemente viciada à fase de julgamento, por meio da anulação do ato administrativo que desclassificou indevidamente empresas com proposta de preços inferiores a da empresa contratada. Dessa maneira, o dano reverso, a priori, deveria ser avaliado com base no tempo necessário à nova contratação a partir de uma eventual relicitação.

Contudo, considerando a evolução do contexto fático, reputo que há de se sopesar a ocorrência dos acontecimentos a seguir relatados, que modificaram a situação das obras e impactaram diretamente o atendimento da determinação proferida pelo Tribunal no âmbito do Acórdão 3.344/2012-TCUPlenário, atualmente em fase recursal.

Como informado no relatório da equipe, as obras das Tubovias não foram, em momento algum, interrompidas, uma vez que a Petrobras considerou que a decisão deste Tribunal de anular alguns atos insertos no procedimento licitatório teve seus efeitos suspensos em função dos recursos protocolizados.

Durante os trabalhos de auditoria de 2012 (março/2012) as obras da Tubovias contavam com menos de 2% de execução física (1,09%, mais especificamente). Naquela ocasião, a empresa contratada estava em fase

inicial de mobilização e instalação do canteiro de obras, conforme atestam os registros fotográficos anexados ao relatório de auditoria de 2012. Todavia, na presente fiscalização, foi evidenciado que o avanço da obra já supera a casa dos 15%, razão pela qual o objeto a ser relicitado deverá sofrer sensíveis alterações, uma vez que parte dos serviços inseridos no escopo do contrato em vigor deverão ser excluídos de uma nova licitação, por já se encontrarem executados.

Nessa linha, uma eventual anulação do contrato vigente, em razão de vícios nos procedimentos adotados para a sua formalização, impreterivelmente obrigará a Petrobras a levantar a totalidade dos serviços já executados e o saldo dos remanescentes, de modo a viabilizar adequações ao projeto básico que será submetido a um novo certame. Todo esse cenário inviabilizará o cumprimento, na íntegra, da determinação proferida por esta Corte de Contas, prolatada no sentido de que as propostas comerciais sejam resgatadas e que a licitação inquinada seja restituída ao estágio de julgamento. E, como a retomada da licitação necessariamente resultará na contratação de objeto distinto do licitado inicialmente, não há garantias de que as empresas manterão as condições ofertadas no certame original e de que será obtida a economia de R$ 163 milhões (ou mesmo qualquer outra economia) em relação ao contrato vigente, uma vez que o escopo dos serviços a serem executados será consideravelmente alterado.

Ora, se por um lado não há mais meios de se assegurar uma economia na retomada da licitação, no contexto atual, o dano decorrente de uma eventual paralisação mostra-se indubitável, uma vez que o retardo na conclusão das Tubovias implicará atraso na entrada em operação de toda a refinaria. A Companhia estima esse prejuízo em R$ 1,49 bilhão, considerando que necessitaria fazer uma nova licitação, frente às alterações no escopo da contratação. E a própria equipe de auditoria reconhece que os atrasos na conclusão da obra provocarão vultosas perdas de receita para a Estatal. Na esteira das evidências, é indene de dúvidas que qualquer juízo quanto à convalidação de um contrato advindo de licitação aparentemente viciada não é de simples constituição, especialmente quando demanda um cotejo dos possíveis danos reversos quantificáveis com os custos intangíveis de uma afronta à moralidade e à legalidade administrativas.

Todavia, considerando o disposto no art. 92 da Lei 12.708/2012 (LDO-2013), entendo que os impactos econômico-financeiros decorrentes do atraso nas receitas do empreendimento, os custos de desmobilização e preservação das instalações e o nível de criticidade da obra de Tubovias para todo o Comperj justificam a revisão da classificação de IG-P aposta por ocasião da fiscalização de 2012.

É pungente ressaltar, todavia, que o presente posicionamento, de modo algum, atenua a gravidade dos indícios de irregularidade já apurados, razão pela qual, a despeito da proposta a seguir, entendo que as responsabilidades pelos atos inquinados e os prejuízos eventualmente advindos da contratação a preços superiores aos praticados pelo mercado merecem aprofundamento, até mesmo em uma futura tomada de contas especial.

Por todo o exposto, considerando que os prejuízos advindos da anulação de alguns atos praticados no processo licitatório podem ser superiores aos benefícios decorrentes desta medida, proponho modificação do subitem 7.1 do Relatório de Fiscalização, no sentido de reclassificar, de IG-P para IGC, os indícios de irregularidade apontados na fiscalização do contrato 0858.0071411.11.2 (Tubovias), referente às obras de implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro.

Outrossim, tendo em vista a conexão entre os fatos apontados nessa fiscalização e o objeto do recurso interposto contra o subitem 9.1 do Acórdão 3.344/2012-TCU-Plenário, é de todo oportuno que seja promovida a juntada de cópia do relatório e deste despacho ao TC-006.576/2012-5, de modo a subsidiar a instrução do recurso pela Secretaria de Recursos desse Tribunal.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Desta feita, submeto à apreciação superior proposta substitutiva à sugerida pela equipe de auditores no item 7 do Relatório de Fiscalização 129/2013, passando a consignar os seguintes termos:

7.1) comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que houve reclassificação dos indícios de irregularidades graves, de IG-P para IG-C, apontados no contrato 0858.0071411.11.2 (Tubovias), referente às obras de implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 93, § 1º, incisos IV e VI, da Lei 12.708/2012 (LDO/2013);

7.2) determinar, com fulcro no inc. I, art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso II, do RI/TCU, à Petróleo Brasileiro S.A. que, sem prejuízo da decisão definitiva a ser tomada pelo TCU no TC- 006.576/2012-5, adote medidas no sentido de garantir o cumprimento do cronograma do contrato 0858.0071411.11.2 e, no prazo de até 15 (quinze) dias, encaminhe ao Tribunal o plano de recuperação elaborado pela empresa contratada, contendo as medidas já implantadas e o detalhamento das ações previstas para a aceleração do ritmo das obras;

7.3) recomendar, com fulcro no inc. I, art. 43 da Lei 8.443/1992 c/c art. 250, inciso III, do RI/TCU, à Petrobras que, em seus futuros contratos para execução de obras, inclua cláusulas de multa por descumprimento de metas ou prazos parciais;

7.4) remeter cópia do presente relatório de auditoria, bem como das decisões que dele advierem, ao TC-006.576/2012-5.

7.5) juntar ao TC-006.576/2012-5 cópia do presente relatório de auditoria, dos pronunciamentos da unidade e subunidade, bem como do Acórdão que vier a ser proferido, acompanhado do relatório e voto que o fundamentarem, para subsidiar a instrução do recurso referente ao subitem 9.1 do Acórdão 3.344/2012-TCU-Plenário."

É o relatório.

**VOTO**

Em exame levantamento de auditoria realizado pela Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento (SecobEnergia), no âmbito do Fiscobras 2013, nas obras do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj, mais especificamente no contrato firmado para execução das tubovias de interligação das unidades de petroquímicos básicos do Comperj, objeto do contrato 0858.0071411.11.2, firmado entre a Petrobras e a empresa MPE Montagens e Projetos Especiais S.A., no valor global de R$ 733,8 milhões.

2. As obras foram auditadas no ciclo de fiscalização de 2012, oportunidade em que foi constatada grave irregularidade no processo de contratação, consistente na desclassificação indevida de licitantes que ofertaram preços inferiores ao pactuado. As falhas ensejavam a nulidade do procedimento licitatório e do contrato que dele decorreu, além de representarem potencial dano ao erário da ordem de R$ 163 milhões. Restaram preenchidos os requisitos para recomendação de bloqueio orçamentário do empreendimento e este Tribunal comunicou ao Congresso que os indícios de irregularidade identificados na contratação das tubovias do Comperj classificavam-se como IG-P (irregularidade grave com recomendação de paralisação), eis que assinaladas as condicionantes do inciso IV do § 1º do art. 91 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012).

3. Além disso, tendo em vista as execuções física e financeira ainda incipientes, pouco superiores a 1%, o TCU, por meio do acórdão 3.344/2012 - Plenário (TC 006.576/2012-5), determinou à Petrobras que adotasse as medidas necessárias à anulação de todos os atos praticados desde as injustificadas desclassificações de três concorrentes por suposta inexequibilidade das propostas.

4. Nesse cenário, em face das deliberações proferidas por este Tribunal e da indicação de IG-P nas obras, a auditoria em tela teve por finalidade precípua verificar as providências adotadas pela Petrobras para elidir as irregularidades, de forma a atualizar esta Corte e o Congresso Nacional sobre a situação do empreendimento.

5. Uma das constatações dos trabalhos de fiscalização de 2013 foi a de que não houve qualquer paralisação ou redução do ritmo de obra em decorrência das medidas adotadas por este Tribunal, já que os efeitos da determinação contida no acórdão 3.344/2012 - Plenário foram suspensos pela interposição de recurso pela Petrobras e pela contratada.

6. Contudo, o percentual de avanço das obras observado pela equipe de auditoria estava muito aquém daquele programado. Esse o principal apontamento da auditoria deste ano.

7. Decorridos quinze meses do início do contrato, executou-se apenas o volume de serviços previsto para oito meses. A realização física registrada até março/2013 era pouco superior a 15%, ao passo que a programação inicial previa 42%. Nos últimos três meses avaliados pela equipe deste Tribunal (janeiro/2013 a março/2013), a conclusão é de que a execução foi da ordem de um décimo da programada.

8. No juízo da SecobEnergia, das três alegações da Petrobras para justificar o atraso – greves, dificuldades financeiras da contratada e chuvas – apenas a primeira poderia, legitimamente, ter dado causa a algum atraso no cronograma de execução das obras, já que em fevereiro de 2013 havia 72 dias acumulados de greve dos funcionários da MPE. As demais delineavam falhas injustificadas e de responsabilidade da empresa contratada.

9. Nesse contexto, a unidade técnica consignou em sua proposta duas providências a serem indicadas pelo Tribunal: i) determinar que a Petrobras adote medidas para garantir o cumprimento do cronograma contratual das obras das tubovias do Comperj; e ii) recomendar que a Estatal estabeleça, nos futuros contratos, cláusulas de multa por descumprimento de metas ou prazos parciais.

10. A última medida conta com minha anuência. Com efeito, desde que haja previsão contratual e também no instrumento convocatório, a existência de meios para garantir o cumprimento do cronograma físico desde suas etapas intermediárias e, consequentemente o alcance parcial das metas, é

medida que vai ao encontro do interesse público e traz segurança na aplicação dos recursos. Nesse sentido, é pertinente a recomendação de que os instrumentos futuros prevejam sanções no caso de atraso relevante em etapas parciais do objeto em execução.

11. Entretanto, não vislumbro necessária a outra disposição alvitrada pela unidade técnica. A determinação sugerida, no sentido de que a Petrobras garanta o cumprimento do cronograma contratual, seria reiteração de procedimento já em curso no âmbito da Estatal. A própria equipe de auditoria fez consignar em seu relatório que *"A providência adotada pela Petrobras para regularizar o cronograma da obra foi exigir um plano de recuperação, que estava em fase de elaboração à época da auditoria, contendo as ações necessárias para aceleração dos serviços a realizar."*.

12. É certo que a preocupação da unidade instrutiva é relevante, já que o atraso no término das obras das tubovias poderia adiar o início das operações do Comperj e, consequentemente, causar significativo prejuízo ao erário. Contudo, o ainda longo período até o término do contrato, estimado para novembro de 2015, e o estágio inicial de execução contratual, com as obras das tubovias contando com execução pouco superior a 15%, configuram situação que permite o contorno pelo próprio gestor. Não seria razoável, no atual momento, uma intervenção do controle para exigir a adoção de medida já em curso pela unidade jurisdicionada.

13. Considero, portanto, despicienda a determinação sugerida. É necessário, além de suficiente, determinar que a unidade técnica acompanhe, no processo de fiscalização do próximo ano, as medidas então implementadas pela Petrobras para compatibilizar o cronograma de execução das obras das tubovias com a entrada em operação do Comperj.

14. Por último, importa tratar da discordância havida entre as conclusões da equipe de auditoria e do supervisor da fiscalização, relativa à possível reclassificação das irregularidades identificadas no contrato das tubovias de IG-P para IG-C.

15. Enquanto os auditores responsáveis pela fiscalização recomendaram a manutenção da classificação como IG-P (irregularidade grave com recomendação de paralisação), já que não foram tomadas medidas corretivas por parte da Petrobras, o diretor da 1ª Diretoria da SecobEnergia, com a anuência do titular daquela unidade técnica, propôs a reclassificação para IG-C (irregularidade grave que permite a continuidade do contrato).

16. Os argumentos trazidos pelo supervisor da fiscalização são relevantes e, de fato, indicam que o bloqueio orçamentário do contrato em tela, neste momento, seria mais danoso do que a continuidade da avença nos termos vigentes.

17. É importante reiterar que a irregularidade identificada no processo de contratação das tubovias do Comperj, relativa à desclassificação injustificada de três licitantes por suposta inexequibilidade das propostas, deu ensejo à recomendação de inclusão das obras no quadro bloqueio quando, em decisão prolatada em **2/7/2012** (peça 70 do TC 006.576/2012-5), as informações trazidas aos autos davam conta de **um avanço físico da ordem de 1%.** Naquela ocasião, a empresa contratada estava em **fase inicial de mobilização e instalação do canteiro de obras**, conforme atestam os registros fotográficos anexados ao relatório de auditoria de 2012. No entanto, o contexto atual é diferente.

18. Como destacado no item 5 deste voto, apesar de determinação em sentido contrário, a Petrobras, amparada por efeitos suspensivos decorrentes da instância recursal, manteve a execução das obras das tubovias. Por isso, o avanço da obra já supera 15% e os efeitos dessa continuidade, fáticos e jurídicos, são numerosos.

19. Primeiro há de se destacar que o objeto de novo processo concorrencial seria substancialmente diferente daquele licitado de início. Um cenário incipiente de mobilização de equipamentos e instalação de canteiro, agora, foi superado pela execução de diversos serviços contratuais, o que obrigaria à contratação apenas da parcela ainda pendente.

20. Em segundo lugar – e considero essa a questão mais importante para o juízo que faço –, as obras das tubovias do Comperj representam hoje, com os atrasos já verificados, o caminho crítico para início das operações do Complexo. Segundo informações apresentadas pela Petrobras, dentre os

numerosos contratos de obras para implantação do empreendimento, aquele referente às tubovias apresenta a menor folga entre seu término e a data de partida programada para o Comperj - aproximadamente seis meses. De acordo com a Estatal, o custo direto de relicitação da obra está estimado em cerca de R$ 115 milhões, decorrente, precipuamente, de gastos com desmobilização e preservação das construções. Além dessas despesas, a Petrobras informou que a deflagração de uma nova licitação, no presente momento, implicaria atrasos na partida do Comperj em cerca de 7 (sete) meses, dando azo a uma perda de receitas da ordem de R$ 1,49 bilhão.

21. O potencial prejuízo ao erário decorrente de antieconomicidade na contratação, da ordem de R$ 163 milhões, fica, no atual estágio, superado pelos impactos financeiros advindos da paralisação das obras. Assim, o risco de lesão ao erário passa a ser visto por outro viés, o do dano reverso, que, estimado em maior monta, afasta um dos requisitos da Lei de Diretrizes Orçamentárias para indicação de IG-P.

22. Nesse cenário, com base em todo o exposto, alinho-me às conclusões do titular da 1ª Diretoria da SecobEnergia de que os impactos econômico-financeiros decorrentes do atraso nas receitas do empreendimento, os custos de desmobilização e preservação das instalações e o nível de criticidade das obras das tubovias podem superar o prejuízo decorrente da contratação antieconômica que se buscava mitigar. Esses fatores justificam a revisão da classificação de IG-P para IG-C e, nos termos do §10º do art. 93 da Lei 12.708/2012, deve ser expedida comunicação ao Congresso Nacional acerca da reclassificação da irregularidade.

23. Apesar disso, não posso deixar de registrar que a estimativa do dano reverso à Administração, não obstante suprima os pressupostos para indicação de IG-P, em nada atenua a gravidade dos indícios de irregularidade já apurados. A Petrobras não apresentou, nestes autos, qualquer evidência que comprovasse a inexequibilidade das propostas que desclassificou a esse título no processo de contratação das tubovias do Comperj.

24. Até por isso, como o juízo de mérito acerca das falhas na contratação das tubovias do Comperj é matéria do TC 006.576/2012-5, ora em fase de recurso, os elementos trazidos no presente processo devem ser levados àqueles autos para subsidiar a decisão a ser tomada.

Ante o exposto, ao acolher, em essência, as conclusões da unidade técnica, VOTO por que o Tribunal adote a deliberação que submeto ao Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 1997/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC 006.284/2013-2.
2. Grupo I – Classe V – Relatório de Auditoria.
3. Interessado: Congresso Nacional.
3.1. Responsável: Maria das Graças Silva Foster (CPF 694.772.727-87).
4. Unidades: Comperj MEG S.A., Comperj Participações S.A. e Petróleo Brasileiro S.A.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento – SecobEnergia.
8. Advogados: Christiane Rodrigues Pantoja (OAB/DF 15.372) e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria realizado pela Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento (SecobEnergia), no âmbito do Fiscobras 2013, nas obras de construção das tubovias do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), objeto do contrato 0858.0071411.11.2, firmado entre a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) e a empresa MPE Montagens Projetos Especiais S.A. (MPE).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário,

ante as razões expostas pela relatora e com fundamento no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno, em:

9.1. determinar ao Serviço de Informação sobre Fiscalização de Obras – Siob/SecobEdificação que, em relação às obras de construção das tubovias do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), reclassifique, no sistema Fiscalis, os indícios de irregularidades graves apontados no contrato 0858.0071411.11.2 de IG-P para IG-C;

9.2. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional, com fundamento no art. 93, § 1º, incisos IV e VI, e § 10º da Lei 12.708/2012 (LDO/2013), que houve reclassificação dos indícios de irregularidades graves apontados no contrato 0858.0071411.11.2, referente à construção das tubovias do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, de IG-P para IG-C, uma vez que a atual execução física das obras indica que a paralisação pode causar dano ao erário superior ao decorrente da irregularidade apontada no processo de contratação;

9.3. recomendar à Petrobras que, em seus futuros contratos para execução de obras, com base em previsão já constante do instrumento convocatório, inclua cláusulas de sanções por descumprimento de metas ou prazos parciais;

9.4. determinar à SecobEnergia que, no próximo ciclo de fiscalização de obras, avalie as medidas implementadas pela Petrobras para compatibilizar o cronograma de execução das obras da tubovia, objeto do contrato 0858.0071411.11.2, com o planejamento geral para início da operação do Comperj;

9.5. remeter cópia deste acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, ao Congresso Nacional e à Petróleo Brasileiro S.A.;

9.6. determinar à SecobEnergia que apense este processo ao TC 006.576/2012-5, nos termos do art. 169 do Regimento Interno, c/c o art. 36 da Resolução TCU 191/2006.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1997-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 023.957/2012-3
Natureza: Representação.
Unidade: Secretaria de Estado de Obras do Rio de Janeiro – Seobras/RJ.
Responsável: Hudson Braga (CPF 498.912.607-63).
Representante: Construtora Gomes Lourenço S/A (CNPJ 61.069.050/0001-10).
Advogado: não há.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA ALTERAÇÃO DO EDITAL DO CERTAME. APRESENTAÇÃO DE NOVOS ARGUMENTOS. FASE INSTRUTÓRIA JÁ ULTRAPASSADA. NÃO ACOLHIMENTO DAS PROVIDÊNCIAS APONTADAS PELO TRIBUNAL PARA SANEAMENTO DO ATO IMPUGNADO. AUDIÊNCIA DO GESTOR ESTADUAL POR DESCUMPRIMENTO DE CAUTELAR. ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS. CIÊNCIA AO ÓRGÃO ESTADUAL

ACERCA DA IMPOSSIBILIDADE DE APROVEITAMENTO DO EDITAL DA CONCORRÊNCIA 021/2012-SEOBRAS PARA A APLICAÇÃO DE RECURSOS FEDERAIS. CIÊNCIA AO MINISTÉRIO DAS CIDADES, À CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E À REPRESENTANTE. ARQUIVAMENTO DOS AUTOS.

**RELATÓRIO**

Adoto como relatório a instrução elaborada no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento – SecobEnergia, cujas propostas foram acolhidas pelo corpo dirigente daquela unidade:

**“INTRODUÇÃO**

Tratam os presentes autos de representação formulada pela Construtora Gomes Lourenço S/A (peças 1, 5 e 6), com base no §1º, art. 113, da Lei 8666/1993, com pedido de adoção de medida cautelar em razão de supostas irregularidades apontadas no edital da Concorrência 21/2012-Seobras, promovida pela Secretaria de Estado de Obras do Rio de Janeiro (Seobras/RJ) com o objetivo de executar as obras de complementação da “Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Alegria” e a elaboração de projeto executivo e execução das obras de implantação do “Coletor Tronco Manguinhos”, de “Saneamento da Maré” e do “Coletor Tronco Timbó Faria”, integrantes do Sistema Alegria (peça 1, p. 8-34).

2. O valor global previsto para as obras alcança o montante de R$ 418.799.618,63, conforme erratas 1 e 2 do referido edital (peça 37, p. 118-132, e peça 38, p. 121-128). Esse valor será custeado por meio de um contrato de repasse e um contrato de financiamento.

3. O contrato de repasse 350.917-78/2011, celebrado entre a União, por intermédio do Ministério das Cidades, tendo a Caixa Econômica Federal como mandatária da União, e o Estado do Rio de Janeiro, que estabeleceu a Seobras/RJ como interveniente executora, no valor de R$ 263.442.096,77, conta com recursos do Orçamento Geral da União (OGU), sem previsão de contrapartida (peça 13, p. 3), destinado a financiar a execução das obras de complementação da “ETE Alegria”, a elaboração de projeto executivo e a implantação do “Coletor Tronco Manguinhos” e de “Saneamento da Maré”.

4. Já o contrato de financiamento 346.926-05/2012, no valor de R$ 175.804.246,04, conta com recursos do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), sendo que R$ 165.868.736,17 deverão ser provenientes do financiamento e o restante a título de contrapartida (peça 13, p. 2). Este contrato financiará a implantação do “Coletor Tronco Timbó Faria”.

5. Os contratos de repasse e de financiamento foram firmados no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). A operacionalização desses instrumentos será realizada pela Caixa Econômica Federal (Caixa).

6. Neste momento analisa-se o cumprimento do item 9.1 do Acórdão 1.023/2013-TCU-Plenário, por meio do qual se assinou prazo de 15 (quinze) dias para que a Seobras/RJ adotasse providências para cumprimento dos dispositivos legais abaixo descritos, relativamente aos itens impugnados do edital da concorrência 21/2012-Seobras, sob pena de sustação da referida concorrência por este Tribunal e o consequente impedimento de utilização de recursos federais na obra objeto do mencionado certame:

9.1.1. divisão do objeto em parcelas técnica e economicamente viáveis, em conformidade com os arts. 3º, § 1º, inciso I, 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993 e com a súmula TCU 247/2004;

9.1.2. exclusão das seguintes cláusulas de habilitação, consideradas restritivas à competitividade do certame e incompatíveis com os arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, §§ 3º e 6º, da Lei 8.666/1993: vedação da possibilidade de somatório de atestados para qualificação técnica dos licitantes quando não for comprovada sua imprescindibilidade, exigência de atestado de execução de colunas verticais (jet grouting) exclusivamente em obras de esgotamento sanitário e exigência indevida de comprovação de compromisso prévio do licitante com terceiro.

**HISTÓRICO**

7. A presente representação foi inicialmente analisada pela então Secex/RJ (peça 7), que propôs conhecer da representação, indeferir o pedido de cautelar, considerando a suspensão do processo licitatório pela própria Administração Estadual (peça 3), além da oitiva do Superintendente de Licitações e Contratos da Seobras/RJ sobre os apontamentos feitos na representação, a fixação de prazo para o encaminhamento das informações e

documentações anteriormente solicitadas (peça 2) e determinação ao órgão para que a licitação em tela não fosse retomada até a apreciação do tema pelo TCU (peça 7, p.9).

8. Posteriormente, considerando a materialidade dos recursos previstos para a execução dos serviços, em cumprimento à Portaria-Segecex 2/2010, e a temática da matéria exposta, os autos foram encaminhados à então Secob-3, atualmente denominada Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento (SecobEnergia), para análise nos termos do despacho da Ministra Relatora (peça 10).

9. Os indícios de irregularidades apontados na representação foram ratificados pela Secex/RJ e pela Secob-3 (peças 7 e 14), entendendo-se haver possíveis restrições ao caráter competitivo do certame. Com isso, a Ministra Relatora determinou, por meio de despacho (peça 10), realizar a oitiva prévia da Seobras/RJ, que optou por não se manifestar.

10. Diante da não apresentação de manifestação, a SecobEnergia elaborou nova instrução (peça 24) propondo a concessão de medida cautelar em decorrência da subsistência dos indícios de irregularidades, relacionados a seguir, que apresentavam potencial restrição ao caráter competitivo da licitação:

a) não parcelamento do objeto, a despeito do alto valor previsto para a execução das obras (acima de R$ 400 milhões) e da viabilidade técnica e econômica, à primeira vista, do parcelamento de obra dessa natureza, sem que houvesse justificativa em contrário da Seobras/RJ;

b) exigência, para qualificação técnica-operacional de: (i) atestado de execução de colunas verticais (*jet grouting*) exclusivamente em obras de esgotamento sanitário, apesar de esse serviço ser executado em diversas tipologias de obras de engenharia; (ii) comprovação de quantitativos mínimos para qualificação técnica profissional; e (iii) vedação injustificada da possibilidade de somatório de atestados para qualificação técnica das licitantes nos demais serviços enumerados para tal fim;

c) adoção de índice de apuração da qualificação econômico-financeira inadequado e discrepante da regra usual; e

d) exigência de comprovação de propriedade ou "carta de compromisso" de locação do equipamento *shield (*frente fechada), para assentamento de coletor tronco de esgotos sanitários com diâmetro de 1,5 m.

11. A Ministra Relatora, em conformidade com o proposto pela unidade técnica, entendeu estarem presentes os pressupostos de *fumus boni iuris* e *periculum in mora* e emitiu novo despacho em 21/2/2013 (peça 27) determinando cautelarmente à Seobras/RJ que não desse prosseguimento à Concorrência 21/2012-Seobras até que este Tribunal julgasse o mérito da questão. Ademais, determinou a promoção de nova oitiva à Seobras/RJ, para que se manifestasse acerca dos indícios de irregularidades supracitados.

12. Dessa vez, em 2/4/2013 a Seobras/RJ apresentou manifestação por meio do Ofício Seobras/GSE 704/2013 (peça 35). Contudo, não apresentou qualquer comentário relativo aos indícios de irregularidades apontados pela representante e ratificados pelas unidades técnicas deste Tribunal, limitando-se a anexar ao ofício cópia dos volumes X, XI e XII do Processo Administrativo E-17/001.238/2012 (peças 36 a 38), referentes à Concorrência 21/2012-Seobras.

13. De posse dessa documentação, a SecobEnergia emitiu nova instrução (peça 39), na qual consideraram-se sanados os indícios de irregularidades referentes à exigência inadequada de comprovação de quantitativos mínimos para qualificação técnica profissional, a qual foi suprimida pela Errata 1, que alterou o subitem 9.3.2 do edital da concorrência (peça 37, p. 122), e à adoção de índice de apuração da qualificação econômico-financeira inadequado e discrepante da regra usual, que teve o percentual do subitem 9.4.1.1.3 do edital alterado por meio da Errata 2 (peça 38, p. 127-128).

14. Por outro lado, verificou-se que os argumentos apresentados pela manifestante não foram suficientes para elidir os demais indícios relativos à ausência injustificada de parcelamento do objeto, à vedação ao somatório de atestados para comprovação da qualificação técnica operacional, à exigência de atestado de execução de colunas verticais (*jet grouting*) exclusivamente em obras de esgotamento sanitário e à exigência indevida de comprovação de compromisso prévio do licitante com terceiro.

15. Nessa instrução verificou-se ainda que o ato administrativo que deu continuidade ao processo licitatório estipulou data, horário e local para a visita técnica dos licitantes, como forma de obtenção do atestado de visita, documento exigido no instrumento convocatório, em desconformidade com a jurisprudência deste Tribunal.

16. Ressalta-se que o certame licitatório não foi suspenso, contrariando o que havia sido determinado por meio da adoção de medida cautelar da Ministra Relatora (peça 27, p. 3). Foi possível verificar que o secretário da Seobras/RJ não cumpriu a determinação cautelar do TCU de não dar prosseguimento à referida concorrência até o julgamento do mérito dos supracitados indícios de irregularidades por esta Corte de contas. Ao contrário,

em 1/4/2013 a Seobras/RJ publicou aviso de licitação no Diário Oficial da União, seção 3, página 153, marcando data, horário e local para a visita técnica, bem como a data de 1/5/2013 para entrega dos documentos de habilitação e das propostas de preços dos licitantes. Contudo, considerando que na comunicação da cautelar não constou a possibilidade de aplicação de multa por descumprimento de determinação, foi proposta, inicialmente, a audiência desse gestor, para possibilitar a apresentação das razões de justificativa para essa conduta adotada.

17. Essa instrução foi encaminhada ao Gabinete da Ministra Relatora, resultando no Acórdão 1.023/2013-TCU-Plenário (peça 44), que determinou à Seobras/RJ a adoção das providências retrocitadas para cumprimento dos dispositivos legais descritos no referido Acórdão, sob pena de sustação da Concorrência 21/2012-Seobras por este Tribunal e o consequente impedimento de utilização de recursos federais na obra objeto do mencionado certame.

18. Além disso, dentre outros, determinou promover a audiência do Sr. Hudson Braga, Secretário de Estado de Obras do Rio de Janeiro, para que apresentasse justificativa por ter dado prosseguimento à concorrência 21/2012-Seobras na vigência de medida cautelar deste Tribunal que determinava a suspensão até a deliberação de mérito neste processo, o que caracteriza descumprimento de deliberação do TCU e sujeita o infrator à multa do inciso IV e §1º do art. 58 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso VII, do Regimento Interno.

19. Ante o exposto, a presente instrução possui o intuito de analisar as manifestações apresentadas pela Seobras/RJ e pelo Sr. Hudson Braga, Secretário de Estado de Obras o Rio de Janeiro, em atendimento ao Acórdão 1.023/2013-TCU-Plenário.

**EXAME TÉCNICO**

20. Conforme relatado acima, por meio do subitem 9.1 do Acórdão 1.023/2013-TCU-Plenário, determinou-se à Seobras/RJ que, no prazo de quinze dias, adotasse as providências para cumprimento dos dispositivos legais abaixo descritos, relativamente aos itens impugnados do edital da concorrência 21/2012-Seobras, sob pena de sustação da referida concorrência por este Tribunal e o consequente impedimento de utilização de recursos federais na obra objeto do mencionado certame:

9.1.1. divisão do objeto em parcelas técnica e economicamente viáveis, em conformidade com os arts. 3º, § 1º, inciso I, 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993 e com a súmula TCU 247/2004;

9.1.2. exclusão das seguintes cláusulas de habilitação, consideradas restritivas à competitividade do certame e incompatíveis com os arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, §§ 3º e 6º, da Lei 8.666/1993: vedação da possibilidade de somatório de atestados para qualificação técnica dos licitantes quando não for comprovada sua imprescindibilidade, exigência de atestado de execução de colunas verticais (*jet grouting)* exclusivamente em obras de esgotamento sanitário e exigência indevida de comprovação de compromisso prévio do licitante com terceiro;

21. A Seobras/RJ apresentou documentação com o intuito de comprovar o atendimento das determinações de alguns pontos e de justificar o não atendimento de outros itens do acórdão supracitado. Essa documentação será objeto de análise a seguir.

**I – MANIFESTAÇÃO DA SEOBRAS/RJ ACERCA DAS DETERMINAÇÕES**

22. A manifestação apresentada (peças 58 a 67) trouxe justificativas sobre cada ponto descrito no Acórdão 1.023/2013-TCU-Plenário. Dessa forma, cada ponto será resumido e, logo em seguida, analisado.

<u>I.1 – Ausência de divisão do objeto em parcelas técnica e economicamente viáveis</u>

23. Verificou-se que o edital de licitação visa a contratação de todo o objeto em um único contrato. Contudo, a falta de parcelamento do objeto pode resultar em restrição ao caráter competitivo do certame, principalmente em situações que envolvem a execução de grandes quantidades de serviços e alto volume de recursos previstos, como é o caso em tela, em que o valor previsto para a execução das obras atinge o montante de R$ 418.799.618,63.

24. No caso em análise, a falta de parcelamento tende a restringir a participação no certame a grandes grupos empresariais, uma vez que diversas empresas poderiam deixar de participar da licitação por não ter capacidade financeira ou técnica e logística para executar de forma concomitante a totalidade dos serviços previstos.

25. Esse entendimento encontra-se compatível com o disposto no art. 3º, § 1º, I, e no art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993 e na Súmula-TCU 247/2004, transcrita a seguir, segundo a qual sempre que a divisão do objeto for técnica e economicamente viável, deve-se optar pela sua realização:

É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para

o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

26. Como o gestor optou pelo não parcelamento do objeto, deveria ter demonstrado cabalmente os impedimentos que nortearam a sua decisão, seja por meio da demonstração de que a divisão do objeto prejudicaria o ganho de escala, ou de que havia impossibilidade técnica ou operacional de parcelar a obra, o que não ocorreu.

27. Diante disso, por meio do Acórdão 1.023/2013-TCU-Plenário firmou-se o entendimento de que o não parcelamento do objeto configura restrição à competitividade do certame.

I.1.1 – Manifestação da Seobras/RJ

28. De acordo com a manifestação apresentada (peça 58, p. 4-6), a contratação do objeto em um único contrato se justificaria em razão de a execução das obras compreender um sistema completo e integrado, na qual se utiliza a mesma metodologia técnica e executiva. Justificou-se ainda que, como as obras são parte de elementos sistêmicos e dependentes entre si para o funcionamento de todo o projeto de saneamento da região, seria recomendada a execução conjunta e planejada.

29. Afirmou-se que, para o funcionamento do sistema, as obras dos coletores e da ETE devem estar concluídas no prazo contratual. A Seobras/RJ alertou, com base na sua experiência de décadas de execução de obras da mesma natureza, acerca da existência de riscos na execução de obras de coletores separadas das ETE. Como exemplo, citou a possibilidade de subutilização ou até mesmo inutilização da ETE em virtude de atraso na execução das obras dos coletores.

30. Justificou, com base nas informações supracitadas, que a contratação deverá ser feita em uma única concorrência, que ainda permitiria ganhos com economia de escala. Além disso, o modelo adotado permitiria maior segurança, uma vez que facilita o controle e a fiscalização do contrato.

31. Para embasar o posicionamento adotado, foi citado o Acórdão 397/2008-TCU-Plenário, que tratou de levantamento de auditoria em licitação para complementação de infraestrutura geral do Centro de Lançamento de Alcântara, destacando-se vantagens para o não fracionamento do objeto da obra. Nesse acórdão, um dos principais pontos destacados seria o fato de, principalmente em obras de grande porte, os custos de gerenciamento de vários contratos acabar resultando em maior dispêndio do que num eventual ganho no preço total resultante do parcelamento.

I.1.2 – Análise

32. Foi alegado que, por se tratar de um sistema completo e integrado, no qual se utiliza a mesma metodologia técnica e executiva, a contratação do objeto deveria se realizar em um único contrato. Além disso, como as obras são parte de elementos sistêmicos dependentes entre si para o funcionamento, seria recomendada a execução conjunta e planejada.

33. Sobre essa afirmação, observa-se que, de fato, trata-se de sistema completo e integrado, uma vez que a rede coletora, os coletores tronco e a ETE trabalharão em conjunto para realização da coleta e tratamento do esgoto. Contudo, por se tratar da complementação da ETE Alegria e da execução de coletor Manguinhos, de Saneamento da Maré e do Coletor Tronco Timbó Faria, integrantes do Sistema Alegria, de pronto já se verificam três tipos distintos de obra, embora sejam integrantes de um mesmo sistema e dependentes entre si. A execução dos coletores tronco, da rede coletora do saneamento da Maré e da complementação da ETE são serviços distintos e de complexidades diferentes. Mesmo em relação à implantação dos coletores tronco, verifica-se a possibilidade de duas contratações: coletor tronco Manguinhos e coletor tronco Timbó Faria. A figura a seguir permite visualizar o Sistema Alegria.

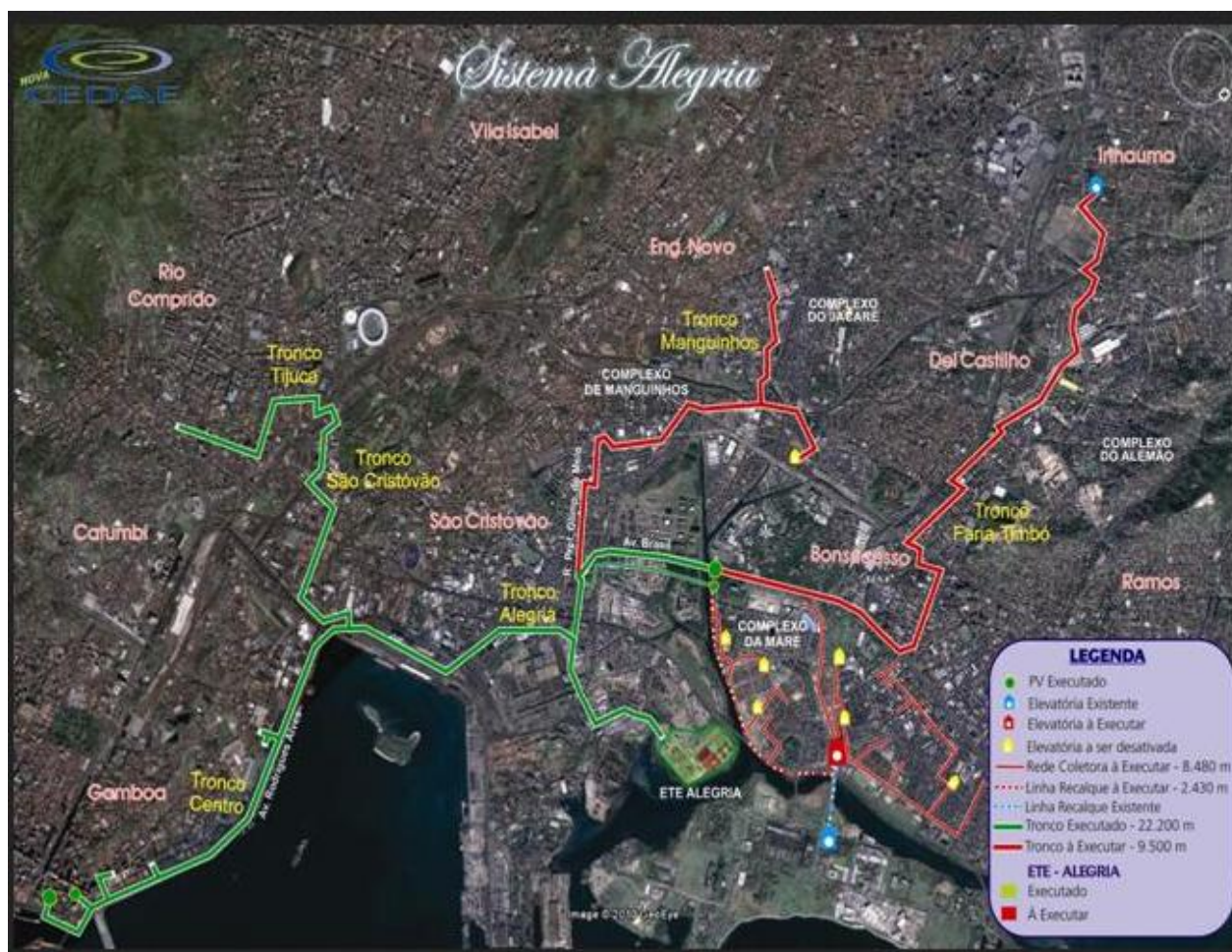



Figura 1: demonstração do Sistema Alegria (fonte: http://www.cedae.com.br/img/PDBG_%20Ago_2012/Sistema%20Alegria.JPG)

34. Da figura 1, é possível verificar a independência das partes da obra para fins de implantação, uma vez que os dois coletores tronco serão executados em áreas distintas da cidade e serão conectados em diferentes pontos do coletor tronco já existente. Além disso, a rede do Complexo da Maré não será conectada ao coletor tronco Faria Timbó, mas ao coletor tronco Alegria, que já se encontra executado. Já a complementação da ETE Alegria, além de estar em outra área, compreende serviços diferentes da execução da rede coletora e dos coletores tronco.

35. Entende-se que de fato seria necessária a execução conjunta e planejada dessas obras. Contudo, não é razoável afirmar que para isso seria necessária a contratação de todo o objeto em um único contrato. Ou seja, com a criação de um cronograma de execução bem elaborado, objetivando abranger todas as obras, seria possível dividir o objeto em pelo menos três contratos, com a execução concomitante das obras de modo a integrá-las no momento certo, da mesma forma como deverá ser feito na execução da obra realizada por uma única empresa (em um único contrato).

36. Por estas razões, discorda-se da afirmação de que, para o funcionamento do sistema, as obras dos coletores e da ETE devem estar concluídas no prazo contratual e que, com base na experiência nesse tipo de obra, a execução de ETE e coletores tronco em contratos separados poderiam resultar na subutilização ou até mesmo a inutilização da ETE por atrasos nas obras dos coletores tronco, o que justificaria um único contrato para todo o objeto. Com base nessa premissa, poderíamos pressupor, erroneamente, que a contratação única afastaria o risco da ocorrência de atraso em alguma das partes integrantes da obra, o que não é verdade. Problemas com atrasos podem ocorrer também na execução em um único contrato, uma vez que normalmente ocorrem por imprevistos na obra, que podem afetar uma única parte do projeto.

37. Além disso, atrasos na execução dos coletores tronco acarretariam subutilização ou inutilização da ETE apenas temporariamente, até que as obras fossem concluídas, ou seja, com a conclusão dos coletores tronco, a ETE seria utilizada da forma esperada.

38. O órgão contratante informou ainda que uma contratação única permite ganhos de escala e facilita o controle e a fiscalização do contrato. Citou o Acórdão 397/2008-TCU-Plenário, no qual o Ministro Relator entendeu que, no caso, os custos de gerenciamento de vários contratos acabariam resultando em maior dispêndio do que num eventual ganho no preço total resultante do parcelamento.

39. De fato, é possível que facilite a fiscalização e o controle, além de permitir ganhos de escala. Por outro lado, como a complementação da ETE e a execução dos coletores tronco necessitam de aplicação de diferentes tipos de serviços, a fiscalização da obra por tipo (ETE e coletores tronco), por exemplo, poderia produzir melhores resultados, uma vez ser possível alocar especialistas nos diferentes tipos de obras para realizar a fiscalização.

40. Quanto ao Acórdão supracitado, trata-se de um caso concreto em uma fiscalização de licitação para complementação de infraestrutura geral do Centro de Lançamento de Alcântara. Nesse caso, o trecho citado foi retirado do voto revisor, que entendeu que, na referida obra, por sua complexidade, poderia ser realizada a contratação sem o parcelamento do objeto. Contudo, há de se destacar que a regra é o parcelamento do objeto, mas, na análise do caso concreto, entendeu-se que seria mais vantajosa a execução da obra em apenas um contrato, aplicando-se, portanto, a exceção.

41. Ressalta-se que esse posicionamento poderá ser adotado em vias de exceção, nos casos em que se demonstrem cabalmente os impedimentos do parcelamento do objeto, seja por meio da demonstração de que a divisão do objeto prejudicaria o ganho de escala ou demonstrando a impossibilidade técnica ou operacional de parcelar a obra. O posicionamento desta corte de contas já foi discutido reiteradas vezes, o que resultou na edição da Súmula-TCU 247/2004, que entende pela necessidade do parcelamento do objeto sempre que viável. Destaca-se que cabe ao gestor a explanação acerca da inviabilidade do parcelamento ou da quantidade de parcelas possíveis para a divisão do objeto.

42. O que se verifica das informações apresentadas pela Seobras/RJ é que não ficou demonstrado que a contratação de todo o objeto em um único contrato seria vantajosa para a Administração. Os projetos sequer foram apresentados para embasar as afirmações, o que conduz ao entendimento de que essa decisão foi justificada com base em afirmações desprovidas de demonstração acerca da impossibilidade técnica ou operacional de parcelar a obra, como era de se esperar, o que configura desconformidade com o disposto no art. 3º, § 1º, I, e no art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993 e na Súmula-TCU 247/2004.

43. Ante o exposto, observa-se que os elementos apresentados pela Seobras/RJ não afastam o indício de irregularidade. Dessa forma, entende-se necessário determinar à referida Secretaria que, caso tenha a intenção de realizar a obra com recursos federais, realize o parcelamento do objeto com base em estudo detalhado acerca das parcelas tecnicamente e economicamente viáveis.

<u>I.2 – Vedação ao somatório de atestados para comprovação de qualificação técnica operacional</u>

44. O edital da licitação, nos itens de maior relevância listados na cláusula 2.2, exige que a comprovação para qualificação técnica operacional seja demonstrada por meio de um único atestado para cada parcela. Contudo, a limitação do somatório de quantidades de atestados deve ser evitada, somente se justificando nos casos em que for realmente necessária para demonstrar a capacidade técnica operacional dos licitantes em relação à execução de determinado serviço, pois, caso contrário, tal limitação poderia ocasionar restrição à competitividade do certame.

45. Como a Seobras/RJ não apresentou justificativa demonstrando que o aumento de quantitativo do serviço em uma única obra acarretaria, de forma incontestável, o aumento da sua complexidade técnica e que, caso fosse permitido o somatório de quantitativos, haveria potencial comprometimento da qualidade do serviço a ser executado, entendeu-se, no Acórdão 1.023/2013-TCU-Plenário, que a exigência caracteriza potencial restrição ao caráter competitivo do certame.

<u>I.2.1 – Manifestação da Seobras/RJ</u>

46. A justificativa para essa exigência, de acordo com a manifestação apresentada (peça 58, p. 6-8), está relacionada a razões de natureza técnica, por se tratar de um sistema integrado. Além disso, dada a complexidade dos serviços e os locais onde serão executadas as obras, áreas densamente ocupadas, com intenso tráfego local e diferentes tipos de solo, o órgão contratante optou por exigir que a licitante vencedora comprove essa *expertise* ímpar na execução de serviços similares.

47. Alegou que, caso seja permitida a participação de empresas com mais de um atestado de capacidade técnica em relação a cada parcela de maior relevância, empresas que já realizaram outras obras que não se adéquam à complexidade da obra em análise poderão participar do certame, aumentando a ocorrência de riscos na execução das obras.

48. Citou a doutrina de Adilson Abreu Dallari, que entende que “uma empresa apta para realizar diversas pequenas obras, nem por isso está capacitada para enfrentar uma grande obra, de porte equivalente à somatória do volume das diversas pequenas obras”. Segundo esse doutrinador, uma obra de maior porte torna-se mais complexa que diversas obras de pequeno porte, uma vez que um erro em uma das obras de pequeno porte não comprometerá as demais obras, ao contrário do que ocorre em uma parcela de uma obra de grande porte, que impactará em todo o sistema. Diante disso, considera razoável exigir comprovação de já haver executado anteriormente outro contrato semelhante.

49. A Seobras/RJ mencionou ainda a Decisão 914/2001, na qual o Ministro Relator entendeu que a exigência de número certo de atestados (dois, no caso) para comprovação de capacidade técnica guardava pertinência com a complexidade e magnitude do objeto licitado.

50. Ademais, apontou o item 6.5.3.1 do edital da Concorrência 21/2012-Seobras (peça 67, p. 10), no qual se permitiu a soma dos quantitativos técnicos e econômico-financeiros, na proporção da respectiva participação no consórcio, para a finalidade de atingir os limites fixados para comprovação de qualificação técnica.

I.2.2 – Análise

51. A manifestação apresentada não trouxe novas informações, acerca do indício de irregularidade, com relação à manifestação anterior, analisada por meio de instrução desta unidade técnica (peça 39). Complementou apenas com a citação de doutrina na qual existe entendimento no sentido de que seria razoável exigir comprovação da licitante já haver executado outro contrato semelhante e uma decisão na qual a exigência de número certo de atestado para comprovação de capacidade técnica foi considerada aprovável.

52. Na última instrução da unidade técnica (peça 39), já se havia analisado a manifestação da Seobras/RJ no sentido de tratar-se de obra de alta complexidade dos serviços envolvidos, em decorrência da área densamente ocupada, das condições de transporte viário local, dos diferentes tipos de solo e do prazo de execução dos serviços.

53. Naquela ocasião, a unidade técnica entendeu que as justificativas não afastaram a inconformidade, nos seguintes termos:

40. Trata-se de justificativa genérica que, em tese, poderia servir como justificativa para a vedação do somatório de atestados de serviços em qualquer obra urbana. Além disso, cabe ressaltar que a Cedae utilizou essa mesma justificativa para tentar explicar a necessidade de tal vedação em oito dos nove tipos de serviços listados nesse subitem do edital.

41. Na realidade, a limitação do somatório de quantidades de atestados deve ser evitada, somente se justificando nos casos em que for realmente necessária para demonstrar a capacidade técnica operacional dos licitantes em relação à execução de determinado serviço, pois, caso contrário, tal limitação poderá ocasionar restrição à competitividade do certame. Esse é o entendimento que vem sendo adotado por esta Corte de Contas, a exemplo dos Acórdãos 1.780/2009, 2.150/2008, 2.383/2007, todos do Plenário.

42. Nesse sentido, era de se esperar que a Seobras/RJ tivesse apresentado justificativa detalhada e específica para cada serviço contemplado com essa vedação de somatório de atestado. Detalhada no sentido de que a justificativa deveria ter comprovado que o aumento de quantitativo do serviço em uma única obra acarretaria, de forma incontestável, o aumento da sua complexidade técnica e que, caso fosse permitido o somatório de quantitativos, haveria potencial comprometimento da qualidade do serviço a ser executado. E específica no sentido de que, mesmo que a vedação de somatório de atestados se justificasse para determinado serviço, não necessariamente haveria razão para se estender tal vedação aos demais serviços.

43. Portanto, considera-se que a justificativa genérica apresentada não afasta a inconformidade em comento, visto que não é suficiente para comprovar a real necessidade de se exigir a comprovação, por meio de atestado único, de execução de cada um desses oito tipos de serviços nas quantidades especificadas no referido subitem do edital.

54. Esse entendimento da unidade técnica foi acolhido pelo Colegiado, que exarou o Acórdão 1.023/2013-TCU-Plenário, ratificando a conclusão de confirmação do indício de irregularidade.

55. Com relação ao excerto retirado da doutrina de Adilson Abreu Dallari, buscou-se pesquisar no livro citado na manifestação os argumentos que o autor utilizou para embasar tal afirmação, bem como conferir todo o raciocínio para verificar o posicionamento geral do autor. Contudo, nas 2ª, 5ª e 7ª edições do livro, disponíveis na biblioteca do TCU, o autor não aborda o assunto, o que impossibilita essa análise.

56. Por outro lado, verifica-se que o Tribunal tem se posicionado no sentido contrário, conforme Acórdãos 2.383/2007, 2.150/2008 e 1.780/2009, todos do Plenário deste Tribunal, sendo admissível aceitar a

limitação de número de atestados apenas em casos de exceção, devendo ser demonstrado de forma detalhada e específica para cada serviço que não seria razoável a comprovação com mais de um atestado.

57. Acerca da Decisão 914/2001-TCU-Plenário, na qual o Ministro Relator entendeu que a exigência de número certo de atestados (dois, no caso) para comprovação de capacidade técnica guardava pertinência com a complexidade e magnitude do objeto licitado, entende-se tratar-se de exceção. Nesse caso, o Ministro não acompanhou o posicionamento da unidade técnica, que entendeu irregular a exigência de número certo de atestados, por entender que, como naquele momento ainda não havia posição clara sobre o assunto nesta Corte de Contas, a matéria dependia de análise das peculiaridades de cada caso submetido a este Tribunal.

58. Contudo, estando atualmente já pacificado no TCU o entendimento sobre a irregularidade na fixação de número certo de atestados para comprovação de qualificação técnica, verifica-se que no caso em análise nos presentes autos, não ficou comprovado que a limitação do número de atestados seria o melhor caminho a ser tomado pela Administração, o que justifica a adoção da regra para o caso concreto, ou seja, a vedação do número de atestados para comprovação de capacidade técnica das empresas licitantes.

59. Foi alegado ainda que, nos casos de consórcios, as empresas participantes poderiam somar os quantitativos técnicos e econômico-financeiros, na proporção da respectiva participação no consórcio, para a finalidade de atingir os limites fixados para comprovação de qualificação técnica.

60. Para essa argumentação, entende-se importante destacar que a cláusula 6.5.3 do edital descreve que:

6.5.3 Cada um dos membros do consórcio deverá comprovar, individualmente, mediante a apresentação da documentação comprobatória, sua habilitação jurídica, sua qualificação técnica, sua qualificação econômico-financeira e a sua regularidade fiscal, observado o disposto na cláusula 6.5.3.1.

6.5.3.1 As empresas consorciadas poderão somar os seus quantitativos técnicos e econômico-financeiros, estes últimos na proporção da respectiva participação do consórcio, para a finalidade de atingir os limites fixados para tal objetivo neste edital.

61. Entretanto, estes dispositivos não eliminam a exigência contida na cláusula 2.2 do edital de que se deve comprovar a execução de cada serviço em um único contrato para que a licitante seja habilitada.

62. Ante o exposto, entende-se que a manifestação apresentada pela Seobras/RJ não afasta a irregularidade verificada na cláusula 2.2 do edital da Concorrência 21/2012-Seobras, considerando não ser suficiente para elidir a restrição à competitividade decorrente da exigência de comprovação de a licitante haver executado os serviços listados nessa cláusula, nas quantidades especificadas, por meio de um único atestado para cada serviço. Cabe ao Tribunal, portanto, determinar que a Seobras/RJ se abstenha de inserir no novo edital que vier a ser publicado cláusula que vede a possibilidade de somatório de atestados para qualificação técnica dos licitantes, quando não demonstrado que o aumento do quantitativo do serviço aumenta, de forma incontestável, sua complexidade técnica e que, caso fosse permitido o somatório de quantitativos, haveria potencial comprometimento da qualidade do serviço a ser executado.

I.3 – Exigência de atestado de execução de colunas verticais (jet grouting) exclusivamente em obras de esgotamento sanitário

63. O edital da licitação continha exigência de comprovação de execução de colunas verticais (*jet grouting*) exclusivamente em obras de esgotamento sanitário. Contudo, a unidade técnica destacou que essa técnica pode ser utilizada em diversas obras de engenharia, e não somente em obras de esgotamento sanitário. Diante disso, a exigência poderia restringir a participação de empresas que dominam esta técnica, mas que não haviam aplicado especificamente em obras de esgotamento sanitário.

I.3.1 – Manifestação da Seobras/RJ

64. Foi informado pela Seobras/RJ (peça 58, p. 8-9) que, antes da determinação feita pelo Tribunal, a exigência do atestado para o referido item em obras exclusivamente de esgotamento sanitário já havia sido suprimida, passando a figurar com a seguinte redação, conforme item 2.2, alínea ‘f’ do edital de Concorrência 21/2012-Seobras (peça 67, p. 8): “execução de colunas verticais (jet grouting) com diâmetro mínimo de 1,00m, em obras executadas pelo Método Não Destrutivo – MND, com extensão maior ou igual a 10.000m, em um único contrato”.

65. A secretaria estadual informou que a alteração foi concretizada por meio da Errata 03, de 16/4/2013, devidamente publicada nos Diários Oficiais da União e do Estado do Rio de Janeiro, em 17/4/2013.

I.3.2 – Análise

66. Tomando-se como base o edital de licitação inicialmente apresentado (peça 1, p. 9-34), verificou-se que a descrição inicial do subitem 2.2, alínea ‘e’ exigia a comprovação de execução de colunas verticais (*jet*

*grouting*) com diâmetro mínimo de 0,50m, em obras de conduto de esgotos sanitários executados pelo Método Não Destrutivo – MND, com extensão maior ou igual a 2.000m, em um único contrato.

67. No edital apresentado após as alterações (peça 67, p. 6-31), é possível verificar que, no subitem 2.2, alínea 'f', de fato a exigência de que a comprovação fosse para obras exclusivamente de esgotamento sanitário foi retirada do edital. Entretanto, foi alterado o diâmetro mínimo das colunas verticais, de 0,5m para 1,0m, e a extensão, de 2.000m para 10.000m. O item passou a ter a seguinte redação:

2.2. Para os fins do inciso I, do parágrafo 1º, do Art. 30, da Lei Federal nº 8.666/93, são consideradas parcelas de maior relevância técnica:

(...)

f) Execução de colunas verticais (Jet Grouting) com diâmetro mínimo de 1,00 m, em obras executadas pelo Método Não Destrutivo – MND, com extensão maior ou igual a 10.000 m, em um único contrato;

68. Da leitura do dispositivo, percebe-se que foi retirada a expressão que impunha que a obra fosse exclusivamente de esgotamento sanitário. Contudo, permaneceu a necessidade da apresentação de atestados de capacidade técnica em execução de obras que utilizaram o método não destrutivo, permitindo, portanto, comprovação por meio de atestado em execução de obras de drenagem e abastecimento de água, por exemplo, que também podem utilizar o método não destrutivo na execução das obras.

69. Todavia, deixou-se na cláusula uma exigência ainda desnecessariamente restritiva, conforme se expõe a seguir. Obras que utilizam o método não destrutivo são aquelas que empregam metodologias para evitar ao máximo rupturas da superfície e exercer a menor influência possível no sistema viário e no entorno da obra, reduzindo-se a abertura de valas. Como exemplo, pode-se citar a execução do coletor tronco previsto no edital da licitação, que aplicará metodologia que consiste em aplicar a tubulação com equipamento que crava o tubo sem a necessidade de escavação de vala em todo o percurso que a tubulação passará.

70. Ademais, entende-se prudente informar que o sistema Jet Grouting é utilizado para o tratamento de reforço do solo para assegurar a estabilidade de uma estrutura em construção quando o solo não possui as características necessárias para tanto. Essa metodologia pode ser aplicada em diversos tipos de obra, conforme se pode observar facilmente em pesquisa em sítios eletrônicos de empresas especializadas nesse tipo de serviço. Por exemplo, de acordo com o sítio da empresa Brasfond Fundações Especiais S/A (http://www.brasfond.com.br/fundacoes/jgrouting.html) as principais aplicações desse método de estabilização do solo são:

I – diafragmas com paredes impermeáveis;
II – blocos de fundação;
III – sistemas estruturais mistos;
IV – estabilização preventiva do solo para escavação de túneis;
V – tampões de fundo de escavações;
VI – reforço de pisos industriais;
VII – painel *jetting*.

71. Observa-se que a aplicação desse sistema não se restringe a obras que utilizam algum método não destrutivo. Com isso, exigir experiência na execução de colunas verticais (*jet grouting*) apenas para obras que utilizaram algum método não destrutivo, como consta do edital, mantém a restrição à competitividade, uma vez que empresas que já utilizaram o método de estabilização do solo em outros tipos de obra não seriam habilitadas nesse quesito, mesmo que já tenham utilizado o método não destrutivo em alguma obra em que não houve a necessidade de reforço do solo por *jet grouting*.

72. Com relação à extensão, apesar da manifestação apresentada não mencionar qualquer alteração de quantitativo, verificou-se a quantidade prevista para a obra, com o objetivo de averiguar o percentual exigido como comprovação de capacidade técnica com relação ao total estimado para a obra. Com base na planilha orçamentária (peças 59-61), observou-se que o quantitativo previsto para a execução da coluna vertical de solo cimento, sistema *jet grouting*, corresponde a 20.144,82 metros. Dessa forma, entende-se pertinente a quantidade exigida, uma vez estar abaixo dos 50% do quantitativo orçado, de acordo com a jurisprudência deste Tribunal. Faz-se a ressalva, porém, que não foi disponibilizado o projeto básico da obra, de forma que não foi possível confirmar a adequação do quantitativo orçado.

73. Ressalta-se que, como se pode depreender, por exemplo, dos Acórdãos 1.898/2011, 1.284/2003, 1.949/2008 e 2.215/2008, todos do Plenário desta Corte de Contas, o Tribunal tem firmado entendimento de que, em relação à exigência de comprovação de quantitativos mínimos já executados, para fins de comprovação de qualificação técnica, não devem ser estabelecidos percentuais mínimos acima dos 50% dos quantitativos de

itens de maior relevância da obra ou serviço, salvo em casos excepcionais, cujas justificativas para tal extrapolação deverão estar tecnicamente explicitadas, ou no processo licitatório, previamente ao lançamento do respectivo edital, ou no próprio edital e seus anexos, em observância ao inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal e inciso I do § 1º do art. 3º e inciso II do art. 30 da Lei 8.666/93.

74. Já com relação ao diâmetro exigido para as colunas verticais, necessárias para reforçar o solo, que passou de 0,5m para 1m, entende-se injustificada tal alteração, na medida em que o item previsto no edital sequer possui o diâmetro que deverá ser executado nas obras. Ainda que tivesse, entende-se que qualquer alteração na qualificação técnica deve ser justificada e fundamentada com base no projeto.

75. Contudo, a Seobras/RJ não demonstrou por meio de projeto que as colunas verticais para reforço do solo deverão ser executadas com 1m de diâmetro. Apenas informou que a expressão “em obras de esgotos sanitários” foi retirada, mas sem qualquer informação acerca da alteração do diâmetro exigido para as colunas verticais. Todavia, apesar de injustificada, não existem evidências suficientes para afirmar que essa alteração seria indevida, não sendo proposto nesta instrução encaminhamento sobre a referida mudança. Ressalta-se que a Seobras/RJ não enviou os projetos a este Tribunal, o que prejudicou a análise desse item do edital.

76. Portanto, considera-se que a restrição à competitividade foi mantida com relação à “execução de colunas verticais (*jet grouting*) com diâmetro mínimo de 1,00 m, em obras executadas pelo Método Não Destrutivo – MND, com extensão maior ou igual a 10.000 m”, apesar de o edital ter retirado a expressão que exigia a execução de *jet grouting* exclusivamente em obras de esgotamento sanitário, uma vez que essa metodologia pode ser utilizada em diversos tipos de obras e não possui especificidade relacionada com obras que utilizaram o método não destrutivo na execução.

77. Ante o exposto, verifica-se a necessidade de determinar à Seobras/RJ que retire do edital que a comprovação de execução de colunas verticais seja para obras que utilizaram o método não destrutivo.

I.4 – Exigência indevida de comprovação de compromisso prévio do licitante com terceiro

78. Foi verificado que o edital possuía exigência de comprovação de propriedade ou “carta de compromisso” de locação de equipamento *shield* (frente fechada), para assentamento de coletor tronco de esgotos sanitários com diâmetro de 1.500mm. Contudo, a unidade técnica destacou que essa exigência contraria o § 6º do art. 30, da Lei 8.666/1993 e denota potencial restrição à competitividade do certame, entendimento ratificado no Acórdão 1.023/2013-TCU-Plenário.

I.4.1 – Manifestação da Seobras/RJ

79. Quanto a essa questão, foi informado (peça 58, p. 9-10) que a Seobras/RJ não exigiu um compromisso com terceiros, mas sim uma declaração na qual a empresa se comprometa a dispor de equipamento, pessoal e aparelhamento mínimo necessário para a execução da obra, como forma de resguardar a Administração Pública.

80. Para comprovar essa alegação, citou o subitem 9.3.5 do edital da licitação (peça 67, p. 14):

9.3.5 Prova de possuir disponibilidade de instalações, aparelhamento e pessoal técnico adequados à realização do objeto da licitação, apresentando relação explícita e declaração formal das disponibilidades exigidas, especialmente o seguinte equipamento:

- Documento de propriedade ou carta de compromisso de locação do equipamento “Shield” (frente fechada), para assentamento de tronco-coletor de esgotos sanitários com diâmetro de 1.500mm.

I.4.2 – Análise

81. Pela redação do subitem 9.3.5 do edital de licitação, é possível entender que a Seobras/RJ estava exigindo que as empresas licitantes tivessem a propriedade do equipamento ou uma carta de compromisso na qual algum proprietário se comprometesse a locar para as empresas.

82. Contudo, conforme manifestado pela Seobras/RJ, a intenção era apenas que os licitantes se comprometessem a dispor dos equipamentos exigidos, por meio de apresentação de simples declaração de sua disponibilidade, e não que as empresas possuíssem o equipamento ou realizassem a locação prévia.

83. Essa manifestação da Seobras/RJ encontra-se compatível com o previsto no § 6˚ do art. 30, da Lei 8.666/1993, que determina apenas a declaração formal da sua disponibilidade:

As exigências mínimas relativas a instalações de canteiros, máquinas, equipamentos e pessoal técnico especializado, considerados essenciais para o cumprimento do objeto da licitação, serão atendidas mediante a apresentação de relação explícita e da declaração formal da sua disponibilidade, sob as penas cabíveis, vedada as exigências de propriedade e de localização prévia.

84. Esta Corte de Contas também já se posicionou acerca do assunto, como, por exemplo, no Acórdão 2.150/2008-TCU-Plenário:

9.7. determinar, ainda, à Setra/PE, com base no art. 43, I, da Lei nº 8.443/92, que, nas próximas licitações com recursos federais destinadas a obras rodoviárias, limite as exigências de habilitação dos licitantes aos termos preconizados nas normais federais pertinentes ao assunto, observando, em específico, o seguinte:

(...)

9.7.7. abstenha-se de inserir em seus instrumentos convocatórios termos de compromisso de fornecimento de CBUQ firmado pela licitante com a usina fornecedora, acompanhada da respectiva licença de operação, na falta de usina própria, por ser contrária à Lei 8.666/93, em seu art. 3º, § 1º, inciso I e art. 30, § 6º.

85. Ante o exposto, considerando que a descrição do subitem 9.3.5 do edital de licitação permite mais de uma interpretação, entende-se prudente determinar à Seobras/RJ que altere a redação do subitem 9.3.5 do edital da licitação para evitar interpretação no sentido de exigência de propriedade ou de compromisso de locação de equipamentos, que contrariam o disposto no § 6° do art. 30, da Lei 8.666/1993, e a jurisprudência do Tribunal, sendo lícita apenas a exigência de simples declaração de sua disponibilidade.

I.5 – Estipulação de horário único, data e local para a visita técnica dos licitantes, o que possibilita o conhecimento prévio do universo de concorrentes e contraria jurisprudência do TCU

86. Ao realizar consulta ao Diário Oficial da União (DOU), de 1/4/2013, seção 3, página 153, a unidade técnica constatou que a Seobras/RJ havia dado continuidade ao certame e que, nessa publicação, foi marcada uma única data, horário e local para visita técnica aos locais que seriam executadas as obras, o que contraria a jurisprudência deste Tribunal, que mantém entendimento no sentido de ser suficiente exigir que o licitante apresente declaração formal de pleno conhecimento das condições e peculiaridades da obra, assinada pelo seu responsável técnico, de modo que a visita só deve ser exigida se imprescindível para a caracterização do objeto, e, nesse caso, deve-se evitar reunir os licitantes em uma mesma data e horário, situação capaz de dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes.

I.5.1 – Manifestação da Seobras/RJ

87. A Seobras/RJ informou (peça 58, p. 10-11) que não foi adotado um único dia para realização de vistorias. A Secretaria apenas teria limitado a realização da visita técnica em até 72 horas da realização da licitação. Ou seja, a visita poderia ser feita em qualquer momento, desde que antes das 72 horas precedentes à licitação, conforme disposto no subitem 9.3.7 do edital de licitação (peça 67, p. 14):

9.3.7 Atestado de visita, que será fornecido pela CEDAE no dia da realização da mesma. A visita técnica deverá ser acompanhada por preposto credenciado pela empresa licitante, com registro no CREA/CAU, e poderá ser feita até 72 (setenta e duas) horas anteriores à data estabelecida para a entrega dos envelopes de documentação e proposta, e deverá ser marcada junto à DT (Diretoria de Engenharia) diretamente no endereço: Av. Presidente Vargas, 2655 – Centro – RJ – tel. (s) 2332-3903 / 2332-3907, com o Eng.º Robson Coutinho.

I.5.2 – Análise

88. Da leitura do subitem 9.3.7 do edital de licitação, é possível verificar que, de fato, a visita técnica poderia ser feita a qualquer tempo, até 72 horas antes da data estabelecida para a entrega dos envelopes, devendo ser agendada junto à Diretoria de Engenharia.

89. Portanto, observa-se que não há dúvidas acerca da conformidade do item 9.3.7 do edital de licitação, que solicita prévio agendamento até 72 horas antes da entrega das propostas. Com isso, a Secretaria poderia agendar a visita técnica dos interessados em participar do certame sem que os mesmos tivessem conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes.

90. Por outro lado, o aviso de licitação foi publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 1/4/2013, seção 3, página 153, contendo informação de que a visita técnica deveria ser realizada no dia 25/4/2013, às 10:00 horas.

91. Essa exigência contraria a jurisprudência deste Tribunal. O Acórdão 727/2009-TCU-Plenário, por exemplo, destaca que o conhecimento prévio dos participantes facilita o conluio, restringe a competitividade, prejudica a satisfação dos princípios da moralidade e da isonomia. No mesmo sentido, o Acórdão 2.150/2008-TCU-Plenário assevera que, para os casos onde haja a imprescindibilidade da visita, deve-se evitar reunir os licitantes em data e horário únicos, para não dar conhecimento aos interessados acerca do universo de concorrentes.

92. Dessa forma, verifica-se a existência de inconformidade na publicação do certame. Para corrigir a inconformidade, entende-se necessário determinar que a Seobras/RJ, no momento da republicação do edital da licitação, conforme será proposto nesta instrução, corrija a data da visita técnica, nos termos do subitem 9.3.7 do edital de licitação.

**II – Razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Hudson Braga, Secretário de Estado de Obras do Rio de Janeiro (peças 70 a 73)**

93. A SecobEnergia emitiu instrução (peça 24) na qual verificou-se a existência de indícios de irregularidades que apresentavam potencial restrição ao caráter competitivo, resumidos a seguir:

a) não parcelamento do objeto, a despeito do alto valor previsto para execução das obras (acima de R$ 400 milhões) e da viabilidade técnica e econômica, à primeira vista, do parcelamento de obra dessa natureza, sem que haja justificativa em contrário da Seobras/RJ;

b) exigência, para qualificação técnica-operacional, de: (i) atestado de execução de colunas verticais (*jet grouting*) exclusivamente em obras de esgotamento sanitário, apesar de esse serviço ser executado em diversas tipologias de obras de engenharia; (ii) comprovação de quantitativos mínimos para qualificação técnica profissional; e (iii) vedação injustificada da possibilidade de somatório de atestados para qualificação técnica das licitantes nos demais serviços enumerados para tal fim;

c) elevado índice de endividamento (IE) exigido para qualificação econômico-financeira; e

d) exigência de comprovação de propriedade ou "carta de compromisso" de locação do equipamento *shield* (frente fechada), para assentamento de coletor-tronco de esgotos sanitários com diâmetro de 1,5 m.

94. Com base nessa instrução, a Ministra Relatora, entendendo estarem presentes os pressupostos de *fumus boni iuris* e *periculum in mora*, emitiu despacho (peça 27) determinando cautelarmente à Seobras/RJ que não desse prosseguimento à Concorrência 21/2012-Seobras até que este Tribunal julgasse o mérito da questão, tendo em vista a possível restrição à competitividade detectada no respectivo edital. Ademais, determinou a promoção de nova oitiva à Seobras /RJ, para possibilitar que essa secretaria estadual pudesse se manifestar em relação aos indícios de irregularidades verificados pela unidade técnica.

95. Em resposta à oitiva, o secretário da Seobras/RJ, Hudson Braga, informou que havia dado prosseguimento à concorrência supracitada, conforme publicação no DOU de 1/4/2013, seção 3, página 153, fixando a data 1/5/2013 para entrega dos documentos de habilitação e das propostas de preços dos licitantes.

96. Diante dos fatos expostos, a SecobEnergia emitiu nova instrução (peça 39), confirmando a existência de descumprimento de determinação do TCU por parte do gestor. Contudo, considerando que a possibilidade de aplicação de multa não havia sido mencionada na comunicação do despacho ao responsável, entendeu-se necessário promover a audiência desse secretário, que apresentou as razões de justificativa que serão objeto de análise nesta seção.

II.1 – Resumo da manifestação

97. O responsável alegou que somente no dia 5/3/2013 teve ciência da determinação de suspensão do certame, com o recebimento do Ofício 67/2013-TCU/SecobEnerg, o qual comunicou o despacho proferido pela Ministra Relatora, no sentido de que não fosse dado prosseguimento ao certame até que fosse julgado o mérito da questão envolvida.

98. Diante disso, a Seobras/RJ encaminhou o ofício Seobras/GSE 704/2013 (peça 35), no qual foi informado que, como o TCE/RJ havia aprovado o edital, havia sido publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro (DOERJ) o agendamento da entrega dos envelopes de habilitação e propostas para 1/5/2013. Posteriormente, essa data foi alterada, por meio da Errata 003, para 17/5/2013.

99. Destacou que havia grande preocupação em não prejudicar o cronograma selecionado para o PAC II, uma vez que a Caixa já havia registrado que o atraso poderia impactar esse programa. Alertou que esse reflexo poderia ensejar inclusive o cancelamento do repasse dos recursos federais e o bloqueio em outras obras que estejam contempladas no pacote do PAC II.

100. Contudo, segundo o responsável, apesar da preocupação acerca de um possível cancelamento de repasse de recursos federais, o que inviabilizaria a execução das obras, a entrega de envelopes de habilitação e de propostas dos interessados em participar do certame foi adiada, *sine die*, conforme publicação no DOERJ, DOU e no Jornal do Commercio em 21/5/2013 (peça72, p. 32-37).

101. Dessa forma, afirmou que a licitação encontra-se suspensa, não tendo ocorrido, portanto, a concretização de qualquer prejuízo ao erário, razão pela qual solicitou que sejam acolhidas as razões de justificativa apresentadas.

II.2 – Análise

102. Depreende-se da manifestação apresentada que a decisão de dar continuidade à licitação tomou como base a aprovação do edital pelo TCE/RJ. Contudo, entende-se que o escopo da análise realizada no âmbito do TCU e do TCE/RJ pode não ter sido o mesmo. Ademais, a decisão do TCE/RJ não alcança a análise e/ou decisão realizada no âmbito do TCU, razão pela qual o certame não poderia ter continuado.

103. Com relação à justificativa acerca da preocupação em prejudicar o cronograma do PAC II e consequente perda dos recursos causado por novo adiamento do certame, entende-se que, por se encontrar em fase inicial, seria perfeitamente aceitável a suspensão até a análise de mérito por parte desta Corte de Contas. Ademais, o posicionamento deste Tribunal possui o intuito de resguardar a aplicação de recursos públicos.

104. Apesar de inaceitável a continuidade do certame, verificou-se que a licitação encontra-se suspensa e que a entrega dos envelopes foi adiada, *sine die*, e que, mesmo com atraso, o Secretário de Obras cumpriu a medida cautelar determinada por este Tribunal. Verificou-se ainda que não houve prejuízo à Administração.

105. Dessa forma, apesar da medida cautelar suspendendo a realização da licitação até apreciação de mérito por este Tribunal não ter sido atendida de imediato, considerando o adiamento sine die da licitação, conforme publicação no DOERJ, DOU e no Jornal do Commercio em 21/5/2013 (peça72, p. 32-37), entende-se razoável acatar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Hudson Braga, Secretário de Estado de Obras do Rio de Janeiro, afastando a necessidade de aplicação de multa ao responsável por descumprimento de determinação deste Tribunal.

**CONCLUSÃO**

106. Com base na última instrução emitida pela SecobEnergia (peça 39), foi prolatado o Acórdão 1.023/2013-TCU-Plenário, que determinou à Seobras/RJ a adoção de providências para corrigir os indícios de irregularidade verificados no edital da Concorrência 21/2012-Seobras, resumidas a seguir, sob pena de sustação da referida concorrência por este Tribunal e o consequente impedimento de utilização de recursos federais nas obras de complementação da “Estação de Tratamento de Esgoto Alegria” (ETE Alegria), elaboração do projeto executivo e execução das obras de implantação do “Coletor Tronco Manguinhos”, de "Saneamento da Maré" e do “Coletor Tronco Timbó Faria”, integrantes do Sistema Alegria:

a) visão do objeto em parcelas técnica e economicamente viáveis;

b) exclusão das seguintes cláusulas de habilitação, consideradas restritivas à competitividade do certame: (i) vedação da possibilidade de somatório de atestados para qualificação técnica dos licitantes quando não for comprovada sua imprescindibilidade, (ii) exigência de atestado de execução de colunas verticais (*jet grouting*) exclusivamente em obras de esgotamento sanitário e (ii) exigência indevida de comprovação de compromisso prévio com terceiro.

107. Ademais, o item 9.4 do referido Acórdão determinou a realização de audiência do Sr. Hudson Braga, secretário da Seobras/RJ, por ter dado prosseguimento à concorrência retromencionada na vigência de medida cautelar deste Tribunal que determinava sua suspensão até a deliberação de mérito neste processo.

108. As manifestações da Seobras/RJ e de seu titular, relacionadas aos indícios de irregularidades supracitados, foram objeto de análise nesta instrução.

109. A Seobras/RJ encaminhou documentação contendo o edital da Concorrência 21/2012-Seobras abarcando as alterações realizadas em atendimento ao Acórdão supracitado, bem como as justificativas para o não cumprimento de alguns itens.

110. Por sua vez, o Secretário de Estado de Obras do Rio de Janeiro, Sr. Hudson Braga, apresentou as razões de justificativa, em resposta à audiência determinada pelo subitem 9.4 do Acórdão supracitado, por ter dado prosseguimento à concorrência 21/2012-Seobras na vigência de medida cautelar deste Tribunal que determinava sua suspensão até a deliberação de mérito, o que caracterizou descumprimento de deliberação do TCU e sujeita o infrator à multa do inciso IV e §1º do art. 58 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso VII, do Regimento Interno.

111. Acerca da manifestação apresentada pela Seobras/RJ, entende-se que não ficou demonstrado que a contratação de todo o objeto em um único contrato seria vantajosa para a Administração. Essa decisão foi justificada com base em declarações desprovidas de demonstração acerca da impossibilidade técnica ou operacional de parcelar a obra, como era de se esperar, o que configura desconformidade com o disposto no art. 3º, § 1º, I, e no art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993 e na Súmula-TCU 247/2004.

112. Com relação à vedação ao somatório de atestados para comprovação de qualificação técnica operacional, observa-se que a manifestação apresentada pela Seobras/RJ não afasta o indício de irregularidade verificado, considerando que a exigência diverge da jurisprudência deste Tribunal, conforme demonstrado na análise, e os argumentos apresentados não são suficientes para demonstrar a necessidade de se exigir a comprovação, por meio de um único atestado para cada serviço de maior relevância, nas quantidades especificadas no subitem 2.2 do edital da Concorrência 21/2012-Seobras.

113. Entende-se ainda que o indício de irregularidade referente à exigência de atestado de execução de colunas verticais (*jet grouting*) exclusivamente em obras de esgotamento sanitário não poderá ser afastado,

apesar da expressão “em obras de esgoto sanitário” ter sido retirada do subitem 2.2 do edital, uma vez que ainda é exigida a comprovação de o licitante já ter aplicado esse método de reforço do solo em obras que utilizaram alguma metodologia não destrutiva, sendo que o reforço do solo independe de metodologia utilizada no restante da obra.

114. Acerca da exigência indevida de comprovação de compromisso prévio do licitante com terceiro, apesar da manifestação da empresa relatar entendimento de acordo com a legislação pertinente e a jurisprudência desta Corte de Contas, entende-se que a redação do subitem 9.3.5 do edital permite entender que há a necessidade de compromisso com terceiros, sendo, portanto, necessário determinar a alteração da redação dada pelo subitem 9.3.5 do edital da licitação, com o objetivo de evitar interpretações em desacordo com entendimento deste Tribunal.

115. Acerca da estipulação de horário único, data e local para a visita técnica dos licitantes, entende-se que a redação do subitem 9.3.7 do edital de licitação encontra-se compatível com a jurisprudência deste Tribunal, uma vez que determina que a visita técnica poderá ser feita até 72 horas antes da entrega dos envelopes. Contudo, a publicação do edital descumpriu essa jurisprudência ao fixar única data e horário fixo para a visita técnica. Dessa forma, entende-se necessário que este Tribunal determine à Seobras/RJ que, na republicação do edital, corrija a data da visita técnica dos licitantes ao local da obra, passando a ser descrito nos termos do subitem 9.3.7 do edital de licitação.

116. Em resumo, da análise efetuada, entende-se demonstrada a confirmação das irregularidades relacionadas à falta de parcelamento do objeto, à vedação ao somatório de atestados, à exigência de atestado de execução de colunas verticais (*jet grouting*) em obras executadas pelo método não destrutivo, à exigência indevida de comprovação de compromisso prévio do licitante com terceiro e à estipulação de horário único, data e local para a visita técnica dos licitantes.

117. Ante o exposto, observa-se que as irregularidades detectadas na concorrência 21/2012 subsistem, o que conduz à proposta de determinação para que o Estado do Rio de Janeiro, caso queira utilizar os recursos federais nas obras do Sistema de Esgotamento Sanitário Alegria, anule o edital da Concorrência 21/2012-Seobras e publique novo edital escoimado dos vícios apontados.

118. Ademais, entende-se imprescindível determinar ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal, respectivamente gestor do contrato de repasse 350.917-78/2011 e mandatária da União responsável pela operacionalização daquele instrumento, que não repassem recursos para o contrato decorrente da Concorrência 21/2012-Seobras e que condicionem a liberação de recursos para essa obra ao cumprimento das determinações do acórdão que vier a ser.

119. Com relação à manifestação do Sr. Hudson Braga, Secretário de Estado de Obras do Rio de Janeiro, acerca do descumprimento de determinação do Tribunal, entende-se que, apesar da medida cautelar suspendendo a realização da licitação até apreciação de mérito por este Tribunal não ter sido atendida de imediato, o adiamento *sine die* da licitação adotado posteriormente, conforme publicações no DOERJ, DOU e no Jornal do Commercio em 21/5/2013 (peça72, p. 32-37), torna razoável acatar as razões de justificativa apresentadas, afastando a necessidade de aplicação de multa ao responsável por descumprimento de determinação deste Tribunal.

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

120. Ante o exposto, propõe-se o encaminhamento dos autos ao Gabinete da Exma. Ministra Relatora Ana Arraes, com as seguintes propostas:

120.1. determinar à Secretaria de Estado de Obras do Rio de Janeiro, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c art. 251 do Regimento Interno do TCU, que, caso deseje utilizar recursos federais para a execução das obras de complementação da “Estação de Tratamento de Esgoto Alegria” e de implantação do “Coletor Tronco Manguinhos” e de “Saneamento da Maré” no Rio de Janeiro, objeto do Contrato de Repasse 350.917-78/2011, anule a Concorrência 21/2012-Seobras e publique novo edital de licitação para contratação dessas obras contemplando as seguintes providências:

120.1.1. realizar o parcelamento do objeto desse contrato de repasse, com base em estudo detalhado acerca das possíveis parcelas, em conformidade com o disposto no art. 3º, § 1º, inciso I, e no art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993 e na Súmula-TCU 247/2004;

120.1.2 . abster-se de inserir no novo edital que vier a ser publicado cláusula que vede a possibilidade de somatório de atestados para qualificação técnica dos licitantes, conforme jurisprudência firmada por este Tribunal;

1201.3. retirar do novo edital que vier a ser publicado a exigência de que a comprovação de execução de colunas verticais (*jet grouting*) seja feita exclusivamente para obras que utilizaram o método não destrutivo, em conformidade com o disposto no art. 30, § 3º, da Lei 8.666/1993;

120.1.4. alterar a redação do subitem 9.3.5 do edital da licitação para que fique claro que a intenção da Seobras/RJ é que os licitantes apresentem apenas simples declaração de que, caso venham a ser contratados pela Administração, terá disponível os equipamentos, materiais e a mão de obra necessária à execução das obras, com o objetivo de evitar interpretações em desacordo com entendimento deste Tribunal e com o disposto no § 6˚ do art. 30, da Lei 8.666/1993;

120.1.5. alterar, no novo edital, a data da visita técnica dos licitantes ao local da obra, passando a ser descrito em conformidade com o subitem 9.3.7 do edital de licitação;

120.1.6. encaminhar ao TCU cópia do novo edital de licitação imediatamente após a sua publicação, juntamente com todos seus anexos em formato eletrônico, inclusive projeto básico em formato dwg e planilha orçamentária em formato xls;

120.2 . determinar ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal, respectivamente gestor do contrato de repasse 350.917-78/2011 e mandatária da União responsável pela operacionalização daquele instrumento, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992 c/c art. 251 do Regimento Interno do TCU, que não repassem recursos para contrato decorrente da Concorrência 21/2012-Seobras, e que condicionem a liberação de recursos para essa obra ao cumprimento das determinações do acórdão que vier a ser proferido;

120.3. acolher as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Hudson Braga, CPF 498.912.607-63, Secretário de Estado de Obras do Rio de Janeiro, acerca do descumprimento de determinação do Tribunal, quando deu prosseguimento à concorrência 21/2012-Seobras na vigência de medida cautelar deste Tribunal que determinava sua suspensão até deliberação de mérito neste processo;

120.4. determinar à SecobEnergia que monitore em processo específico o cumprimento do subitem 120.1;

120.5. encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à representante e ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro;

120.6. arquivar os presentes autos após efetivação das comunicações processuais.” (peça 74)

2. O processo já se encontrava pronto para julgamento quando a Seobras apresentou memorial, no qual reforça, em síntese: a importância da obra; as dificuldades anteriores enfrentadas pela secretaria no gerenciamento de obras parceladas; e possibilidade da ocorrência de discussões a respeito da garantia e da responsabilidade técnica, em caso de parcelamento.

É o relatório.

**VOTO**

Cuida-se de representação formulada por licitante, com base no §1º, art. 113, da Lei 8.666/1993, com pedido de adoção de medida cautelar em razão de possíveis irregularidades no edital da concorrência 21/2012-Seobras, promovida pela Secretaria de Estado de Obras do Rio de Janeiro (Seobras/RJ) para execução das obras de complementação da “Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) Alegria” e elaboração de projeto executivo e execução das obras de implantação do “Coletor Tronco Manguinhos”, do “Saneamento da Maré” e do “Coletor Tronco Timbó Faria”, integrantes do Sistema Alegria.

2. Após análise dos elementos constantes do processo, submeti os autos à deliberação deste Colegiado na sessão plenária de 24/4/2013, ocasião em que foi prolatado o acórdão 1.023/2013, nos seguintes termos:

“9.1. assinar prazo de 15 (quinze) dias para que a Seobras/RJ adote providências para cumprimento dos dispositivos legais abaixo descritos, relativamente aos itens impugnados do edital da concorrência 21/2012-Seobras, sob pena de sustação da referida concorrência por este Tribunal e o consequente impedimento de utilização de recursos federais na obra objeto do mencionado certame:

9.1.1. divisão do objeto em parcelas técnica e economicamente viáveis, em conformidade com os arts. 3º, § 1º, inciso I, 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993 e com a súmula TCU 247/2004;

9.1.2. exclusão das seguintes cláusulas de habilitação, consideradas restritivas à competitividade do certame e incompatíveis com os arts. 3º, § 1º, inciso I, e 30, §§ 3º e 6º, da Lei 8.666/1993: vedação da possibilidade de somatório de atestados para qualificação técnica dos licitantes quando não for comprovada sua imprescindibilidade, exigência de atestado de execução de colunas verticais (*jet grouting*) exclusivamente em obras de esgotamento sanitário e exigência indevida de comprovação de compromisso prévio do licitante com terceiro;

9.2. esclarecer à Seobras/RJ que deve encaminhar ao TCU cópia do novo edital de licitação, com as correções mencionadas, juntamente com seus anexos, imediatamente após sua publicação, caso pretenda utilizar recursos federais na obra objeto do certame;

9.3. dar ciência desta deliberação ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal, respectivamente gestor do contrato de repasse 350.917-78/2011 e mandatária da União responsável pela operacionalização daquele instrumento, e esclarecer que a liberação de recursos federais para execução do objeto do referido contrato está condicionada ao cumprimento do item 9.1 deste acórdão, sob pena de responsabilidade solidária por possíveis prejuízos advindos da concorrência ora impugnada;

9.4. promover a audiência do Sr. Hudson Braga (CPF 498.912.607-63), Secretário de Estado de Obras do Rio de Janeiro, para que, no prazo de 15 (quinze) dias, apresente justificativa por ter dado prosseguimento à concorrência 21/2012-Seobras na vigência de medida cautelar deste Tribunal que determinava sua suspensão até deliberação de mérito neste processo, o que caracteriza descumprimento de deliberação do TCU e sujeita o infrator à multa do inciso IV e §1º do art. 58 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso VII, do Regimento Interno;

9.5. dar ciência à Seobras/RJ de que foi estipulado um único horário, data e local para a visita técnica dos licitantes, o que possibilita dar-lhes conhecimento prévio acerca do universo de concorrentes e contraria reiterada jurisprudência desta Corte de Contas (acórdãos 727/2009, 1.174/2008 e 2.150/2008, todos do Plenário);

9.6. encaminhar cópia desta deliberação à representante e ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro; e

9.7. determinar à Segecex que inclua, nos textos padronizados dos ofícios de comunicação de cautelares, a possibilidade de aplicação da multa do inciso IV e §1º do art. 58 da Lei 8.443/1992, c/c o inciso IV do art. 268 do Regimento Interno, no caso de descumprimento.”

3. Sob o pretexto de atender aos comandos constantes do acórdão 1.023/2013 – Plenário, a Seobras/RJ encaminhou novas justificativas, que foram analisadas pela SecobEnergia nos termos transcritos no relatório que antecedeu este voto.

4. Conforme se pode verificar da transcrição do acórdão 1.023/2013 – Plenário, contudo, o mérito das irregularidades anotadas na representação já foi decidido naquela oportunidade, após exame

dos elementos então remetidos pelo titular da Seobras. Naquele momento, em síntese, o secretário encaminhou ao TCU cópia das justificativas por ele apresentadas ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, acompanhadas da deliberação emitida por aquela Corte de Contas estadual.

5. Na já mencionada sessão de 24/4/2013 cada um dos argumentos apresentados foi detidamente examinado no voto que então proferi.

6. Não cabe, portanto, realizar novo exame daquelas questões, a exemplo do que fez a SecobEnergia. Isso somente seria possível em sede de pedido de reexame. A Seobras/RJ, no entanto, não se insurgiu contra a deliberação proferida; apenas a ignorou.

7. Da mesma forma, nenhuma providência foi adotada pela Seobras para ajustar o edital da concorrência 21/2012 às exigências feitas por este Tribunal, no prazo assinado.

8. Os elementos agora apresentados deixam transparecer que a Seobras/RJ não entendeu o alcance da deliberação desta Corte, não obstante a clareza de seu texto. Tanto assim que assinalou que foi "prolatado o Acórdão n° 1023-Plenário, solicitando esclarecimentos desta SEOBRAS, cujo teor segue abaixo", efetuando, na sequência, a completa transcrição dos itens 9.1 a 9.7 daquele acórdão, também já transcritos neste voto.

9. Ora, não foi solicitado qualquer esclarecimento adicional da Seobras/RJ porquanto já havia se consumado essa etapa processual. As justificativas solicitadas pelo acórdão 1.023/2013 – Plenário foram, em caráter personalíssimo, requeridas apenas do secretário de obras do Estado do Rio de Janeiro, Sr. Hudson Braga, para que fosse possível aplicar-lhe multa por não ter paralisado o processo licitatório, consoante lhe havia sido determinado por meio de medida cautelar. O texto do acórdão 1.023/2013 – Plenário, retrotranscrito, não deixa qualquer dúvida ou margem para interpretação.

10. Deixo, portanto, de analisar os argumentos de mérito remetidos pela Seobras/RJ. Cabe, apenas, verificar o cumprimento ou não das exigências constantes do acórdão proferido por este Tribunal.

11. Relativamente ao não parcelamento da obra, persiste a irregularidade, uma vez que nem houve alteração do edital, nem foi possível, nas manifestações da Seobras, colher justificativas suficientes para legitimar a escolha de realização de um único processo licitatório para todo o complexo de obras, o que maculou o procedimento.

12. O risco de interrupção na execução de um trecho da obra pode ocorrer tanto realizando a licitação do complexo da obra como um todo como com a divisão do objeto. Caso isso fosse motivo para não se dividir a execução de uma obra, nunca se parcelaria obras de rodovias e de ferrovias, por exemplo. O que se deve evitar é que um contrato tenha reflexo direto em outro na execução de uma mesma obra.

13. Evidentemente, a divisão do objeto não pode representar prejuízo à consecução do complexo das obras, tampouco impor ao erário público maiores custos do que aqueles obtidos com a concentração do objeto em um único ajuste, especialmente em razão de perda de economia de escala e do aumento de custos com o gerenciamento de numerosos contratos. Por isso, uma avaliação técnica e econômica é imprescindível para delinear o melhor caminho, tarefa essa que cabe ao gestor.

14. Nesse sentido, em eventual relançamento do edital, se prevista a utilização de recursos federais, a manutenção do não parcelamento do objeto apenas seria cabível se sustentada por justificativa técnica e econômica consistente, que demonstre a vantagem do não parcelamento. Assim, esse item não foi atendido pela Seobras/RJ até o momento.

15. A questão da vedação da possibilidade de somatório de atestados para qualificação técnica dos licitantes para vários serviços, sem que fosse comprovada sua imprescindibilidade, também não foi retificada. Só foram apresentadas justificativas genéricas, sem demonstração das motivações detalhadas e específicas para cada serviço contemplado com essa vedação. Restou caracterizado, pois, o não cumprimento desse item do acórdão 1.023/2013, com a manutenção do item 2.2 do edital da concorrência 21/2012-Seobras.

16. A exigência de atestado de execução de colunas verticais (*jet grouting*) exclusivamente em obras de esgotamento sanitário foi modificada, aceitando-se a experiência em outras obras. Contudo, o

item manteve-se restritivo, uma vez que a alteração foi no sentido de exigir que os atestados comprovassem a execução de serviços de colunas verticais em *jet grounting* em métodos construtivos não destrutivos.

17. Ora, trata-se de duas coisas distintas. Os métodos construtivos não destrutivos são empregados na colocação dos tubos e manilhas, e as colunas de *jet grouting* são usadas como escoramento (ao invés de executar escavação a céu aberto, faz-se uma abertura no ponto inicial e escava-se toda a extensão por onde passarão os tubos como um túnel, ao mesmo tempo em que se executa uma espécie de escoramento com as colunas de *jet grouting*). Não foram justificadas as diferenças na aplicação da técnica em um ou outro método. Embora menos restritiva, não se justifica a exigência.

II

18. No que se refere às justificativas encaminhadas pelo secretário de obras do Estado do Rio de Janeiro, Sr. Hudson Braga para não ter paralisado o processo licitatório consoante lhe havia sido determinado por meio de medida cautelar, comungo do entendimento trazido pela SecobEnergia.

19. De fato, o adiamento *sine die* da concorrência 21/2012-Seobras, publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro em 21/5/2013 (peça 72, p. 33), pode ser considerado como medida suficiente para afastar a hipótese de descumprimento da cautelar, não havendo que se cogitar da aplicação de multa àquele gestor.

III

20. A fiscalização de atos (dentre os quais os editais de licitação) realizada pelo TCU é disciplinada pelos arts. 71, incisos IX e X, da Constituição Federal, 45, § 1°, da Lei 8.443/1992 e 251, § 1°, do Regimento Interno. Todos esses dispositivos expressam que o Tribunal, após assinar prazo para adoção das providências necessárias ao cumprimento da Lei, deve sustar a execução do ato impugnado, na hipótese de não atendimento.

21. A fixação do prazo para cumprimento da lei foi efetuada por meio do subitem 9.1 do acórdão 1.023/2013 – Plenário. Como já mencionei, não houve atendimento das condicionantes então estipuladas, inexistindo a adequação do edital da concorrência 21/2012-Seobras aos ditames requeridos. Na interpretação literal dos textos legais, portanto, caberia ao TCU efetivar a sustação daquele ato.

22. Não obstante, pondero que, no contexto de uma interpretação teleológica, tal solução não se afigura como a mais apropriada. A análise de tais dispositivos revela que a lei, ao assim dispor, buscou impedir a utilização de recursos públicos federais naqueles casos em que o TCU já tenha considerado como irregulares os atos administrativos.

23. Ocorre que, no caso específico que se examina, o ato administrativo eivado de vício emanou de ente federado distinto, o qual somente se submeterá à jurisdição do TCU caso venha a se utilizar de recursos federais. Assim, não pode o TCU simplesmente determinar a sustação do ato administrativo, porquanto a Secretaria de Obras do Estado do Rio de Janeiro poderá, se assim o desejar, continuar se utilizando daquele edital, desde que não empregue, na consecução de seu objeto, recursos públicos federais.

24. Destarte, sem embargo da utilização dos mesmos fundamentos legais, vejo que, para deslinde deste processo, resta apenas que se comunique à Secretaria de Obras do Estado do Rio de Janeiro, ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal a imprestabilidade da concorrência 21/2012-Seobras para utilização de recursos públicos federais.

IV

25. Por derradeiro, registro que a Secretaria do Estado de Obras apresentou memorial, no qual pretende reforçar os motivos para o não parcelamento da obra e para o não somatório de atestados. Na verdade, o mérito do processo já foi analisado, mas, em prol de uma maior clareza acerca das questões discutidas nos autos, cabe ressaltar que:

- foi apresentado cronograma de execução dos troncos coletores já finalizados ou em construção, de forma parcelada, o qual indica atraso nessas obras, mas não há demonstração de que a obra, que poderia ser parcelada e não o foi, não sofreu atrasos;

- não se discute o fato de que administrar a execução do complexo da obra por duas ou três empresas é mais difícil do que se fosse apenas uma contratada, entretanto, tomar esse argumento como suficiente para afastar o parcelamento, tornaria letra morta o dispositivo legal;

- a necessária integração entre dimensionamento e equipamentos, na operação do sistema coletor, deve ser assegurada pelo projeto da obra, logo, sua execução por uma única empresa não garante o seu bom funcionamento;

- as partes da obra que poderiam ser parceladas são independentes, a interrupção de uma não afetaria a outra;

- não restou demonstrado (técnica ou economicamente) a inviabilidade do parcelamento: não há demonstrativos contábeis, orçamentos, projetos, levantamento de dados acerca da economicidade, etc.

Ante o exposto, voto por que o Tribunal acolha a deliberação que ora lhe submeto.

ACÓRDÃO Nº 1998/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC 023.957/2012-3.
2. Grupo I – Classe VII – Representação.
3. Representante: Construtora Gomes Lourenço S/A (CNPJ 61.069.050/0001-10).
3.1. Responsável: Hudson Braga (CPF 498.912.607-63).
4. Unidade: Secretaria de Estado de Obras do Rio de Janeiro – Seobras/RJ.
5. Relatora: ministra Ana Arraes.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento – SecobEnergia.
8. Advogado: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação formulada pela Construtora Gomes Lourenço S/A em razão de possíveis irregularidades no edital da concorrência 21/2012-Seobras, promovida pela Secretaria de Estado de Obras do Rio de Janeiro (Seobras/RJ) para execução de obras de complementação da “Estação de Tratamento de Esgoto Alegria” (ETE Alegria), elaboração do projeto executivo e execução das obras de implantação do “Coletor Tronco Manguinhos”, de "Saneamento da Maré" e do “Coletor Tronco Timbó Faria”, integrantes do Sistema Alegria, no valor de R$ 418.799.618,63, dos quais R$ 263.442.096,77 custeados com recursos do Orçamento da União, por intermédio do Ministério das Cidades (contrato de repasse 350.917-78/2011).

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com base no art. 71, incisos IX e X, da Constituição Federal, c/c os arts. 45, da Lei 8.443/1992, e 251, inciso I, do Regimento Interno, em:

9.1. acolher as justificativas apresentadas pelo Sr. Hudson Braga no que se refere ao suposto prosseguimento da concorrência 21/2012-Seobras na vigência de medida cautelar deste Tribunal que determinava sua suspensão até deliberação de mérito neste processo, o que caracterizaria descumprimento de deliberação do TCU;

9.2. dar ciência à Secretaria de Estado de Obras do Rio de Janeiro de que o não atendimento das providências indicadas por este Tribunal no acórdão 1.023/2013 – Plenário, subitem 9.1 e respectivos desdobramentos, no prazo nele assinalado, resultou na imprestabilidade da concorrência 21/2012-Seobras para aplicação de recursos públicos federais nas “obras de complementação da ETE Alegria e elaboração de projeto executivo e execução das obras de implantação do coletor Tronco Manguinhos, de saneamento da Maré e do Coletor Tronco Timbó Faria, integrantes do Sistema Alegria”, fazendo-se

necessária, para viabilizar tal aplicação, a expedição de novo edital de licitação, livre dos seguintes vícios:

9.2.1. ausência de justificativa técnica e econômica que sustente o não parcelamento do objeto, com inobservância das exigências estabelecidas no art. 3º, § 1º, inciso I, e no art. 23, §§ 1º e 2º, da Lei 8.666/1993 e na súmula TCU 247/2004;

9.2.2. vedação, injustificada tecnicamente, para somatório de atestados para qualificação técnica dos licitantes, o que só é cabível quando o acréscimo de quantitativo do serviço acarreta o aumento da complexidade técnica de sua execução;

9.2.3. restrição decorrente da exigência de comprovação de execução de colunas verticais (*jet grouting*) exclusivamente para obras que utilizaram o método não destrutivo, em desconformidade com o disposto no art. 30, § 3º, da Lei 8.666/1993;

9.2.4. imprecisão na redação do subitem 9.3.5 do edital da licitação que permite interpretação no sentido de exigência de propriedade ou de compromisso de locação de equipamentos, que contraria o disposto no § 6˚ do art. 30 da Lei 8.666/1993, e a jurisprudência do Tribunal, sendo lícita apenas a exigência de simples declaração de sua disponibilidade;

9.2.5. inobservância, quando da publicação do aviso do edital, de regra insculpida no próprio instrumento convocatório, de maneira a ter sido exigida a realização de visita ao local das obras em dia e horário únicos, o que contraria a jurisprudência do TCU;

9.3. determinar ao Ministério das Cidades e à Caixa Econômica Federal, respectivamente gestor do contrato de repasse 350.917-78/2011 e mandatária da União responsável pela operacionalização daquele instrumento, que não repassem recursos para contrato decorrente da concorrência 21/2012-Seobras, eis que subsistem irregularidades no processo licitatório que impedem a utilização de recursos federais no financiamento do objeto licitado;

9.4. determinar à Seobras que, caso lance nova licitação, remeta ao TCU cópia do novo edital imediatamente após sua publicação, juntamente com todos seus anexos em formato eletrônico, inclusive projeto básico em formato dwg e planilha orçamentária em formato xls;

9.5. encaminhar cópia desta deliberação à representante e ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro; e

9.6. arquivar os autos.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1998-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes (Relatora).

13.2. Ministro que alegou impedimento na Sessão: Aroldo Cedraz (na Presidência).

13.3. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.4. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I - CLASSE V - Plenário

TC-029.738/2012-1 [Apenso: TC-017.348/2012-9]

Natureza: Levantamento de Auditoria

Unidades: Diversas unidades jurisdicionadas em todos os Poderes

Interessado: Tribunal de Contas da União

Advogado constituído nos autos: não há

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO DE AUDITORIA. OBSERVATÓRIO SEFTI. CONHECIMENTO DAS PRINCIPAIS POLÍTICAS PÚBLICAS FEDERAIS DA ÁREA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO. COMPLEMENTO DO LEVANTAMENTO REALIZADO NO TC-017.348/2012-9, JULGADO POR MEIO DO ACÓRDÃO 2.584/2012-TCU-PLENÁRIO. ATINGIMENTO DOS OBJETIVOS. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Transcrevo a seguir o Relatório de Levantamento elaborado no âmbito da Sefti (peça 177), registrado no Sistema Fiscalis sob o nº 928/2012, aprovado pelos dirigentes daquela unidade técnica.

**"1. INTRODUÇÃO**

1. Por meio do Acórdão 1.496/2012-TCU/Plenário, o Tribunal de Contas da União (TCU) autorizou a realização de levantamento para criação do Observatório Sefti, sistema de informação destinado a fornecer uma visão abrangente da utilização e da operação da TI na Administração Pública Federal a partir de dados quantitativos e informações de cunho qualitativo, como políticas de TI e atuação do TCU sobre o tema, entre outros pontos.

2. O Observatório, portanto, consiste em ferramenta projetada para subsidiar o processo de planejamento e a execução das ações de controle da Sefti, cujo objetivo é obter informações que possam subsidiar a elaboração de um relatório descritivo do cenário atual da Tecnologia da Informação (TI) na Administração Pública Federal (APF).

3. Por razões de celeridade processual, optou-se por desmembrar a parte do levantamento referente à ferramenta (TC-017.348/2012-9). Seu julgamento se deu em 26/9/2012 e resultou no Acórdão 2.584/2012-Plenário.

4. Cabe, portanto, ao presente levantamento relatar alguns aspectos qualitativos, relacionados principalmente as principais políticas de tecnologia da informação da APF, possíveis objetos de controle de interesse da Sefti para a sua atuação nos próximos anos.

5. Outro ponto que poderá orientar os trabalhos da Sefti consiste em coletar dados comparativos da área de TI no Brasil com outros mercados. Embora de difícil prospecção, entende-se que os dados disponíveis devem servir à reflexão do TCU sobre como atuar em políticas e programas que afetem o mercado de TI nacional. Outros dados comparativos se referem à atuação dos demais tribunais de contas do país na área de auditoria de TI e a possibilidade de identificação dos gastos de TI dos estados.

1.1 Deliberação

6. A deliberação que autorizou a realização de levantamento para criação do Observatório Sefti se deu por meio do Acórdão 1.496/2012-Plenário.

7. Conforme despacho de peça 4, optou-se por apartar o TC-017.348/2012-9 para coletar e disponibilizar os dados quantitativos obtidos dos gastos e contratações de TI na APF.

1.2 Objetivos e escopo da auditoria

8. A presente fiscalização, na modalidade de levantamento, teve por objetivo realizar a parte descritiva do Observatório Sefti.

9. São objetivos do levantamento, conforme despacho de peça 4:

9.1. agrupar informações sobre as principais políticas públicas de TI;

9.2. comparar a situação da TI na APF com a situação nas Unidades da Federação e também com outros países; e

9.3. apresentar a evolução da atuação do TCU no que tange aos temas.

10. As políticas escolhidas foram a Lei de Informática (Lei 8.248/1991); o Programa Nacional de Banda Larga; o Plano Brasil Maior, especificamente na parte relacionada à Tecnologia da Informação; e o Programa TI Maior.

11. Para comparar a situação da TI pública brasileira com outros países foram utilizados os dados do Fórum Econômico Mundial, por meio do Relatório Global de Tecnologia da Informação

(*Global Information Tecnology*) e do *Global Innovation Index* da *World Intellectual Property Organization* (Wipo).

12. Já a última parte, mostrará os principais acórdãos do TCU provenientes de trabalhos da Sefti.

13. Foram elaboradas seis questões de auditoria (coluna 2), agrupadas neste relatório em quatro seções (coluna 1), de acordo com a pertinência temática, conforme ilustra a tabela abaixo.

**Tabela 1 - Seções do relatório e questões de auditoria**

| | | |
|---|---|---|
| Lei de Informática - Lei 8.248/1991 | Q1 | Quais as características principais da Lei de Informática? |
| Programa Nacional de Banda Larga | Q2 | Quais as características principais do Programa Nacional de Banda Larga (PNBL), política de TI gerida pelo MiniCom? |
| Plano Brasil Maior | Q3 | Quais as características principais dos programas de TI constantes do Plano Brasil Maior (PBM), política do Governo Federal/Mdic? |
| Programa TI Maior | Q4 | Quais as características principais do Programa TI Maior, política de TI gerida pelo MCT? |
| *Benchmarking* de TI | Q5 | Qual a posição relativa do Brasil em relação a outros países quanto à atuação da TI governamental? |
| Trabalhos relevantes da Sefti | Q6 | Quais foram os trabalhos relevantes realizados pela Sefti? |

1.3 Metodologia e limitações

14. Inicialmente, cabe informar que a presente fiscalização não pôde seguir todas as definições para levantamento ditadas pela Portaria Segecex 15/2011, pela sua peculiaridade.

15. A equipe, ainda durante a fase de planejamento, se apresentou ao Ministério da Ciência e Tecnologia e ao Ministério das Comunicações. Para maior entendimento do vasto tema, foram entrevistados colegas da 6ª Secex e da Sefip, os quais já haviam realizado trabalhos em relação à Lei de Informática e Programa Nacional de Banda Larga (PNBL). A equipe também teve acesso a relatórios de avaliação de políticas e programas, da Semag e da Seprog.

16. A equipe, visando executar os procedimentos de auditoria planejados, requereu diversos documentos e informações, por meio de ofícios de requisição, a seguir sumarizados:

**Tabela 2 - Ofícios de Requisição**

| **Número do Ofício** | **Objeto** | **Peça** |
|---|---|---|
| 1-928/2012 | Documentação que fundamentou o PNBL; ações metas e prioridades do PNBL; método de acompanhamento do programa; e outros. | 6 |
| 2-928/2012 | Documentação que fundamentou o programa TI Maior; atas de reunião do Cati; ações, metas e prioridades do programa TI Maior; descrição do método de monitoramento do programa TI Maior; valores orçados; e outros. | 35 |
| Vários | Ofícios endereçados às secretárias de administração estaduais sobre orçamento e políticas públicas de TI | 7-33 |
| Vários | Ofícios endereçados aos Tribunais de Contas dos estados e dos municípios acerca de auditoria de TI e acompanhamento de políticas públicas de TI | 98-130 |

17. A equipe ainda teve acesso aos documentos apensados ao TC-017.348/2012-9 e utilizou especialmente resposta a ofício de requisição do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior presente naquele processo.

18. Pela natureza das informações apresentadas, este relatório não necessitou de comentários preliminares dos gestores. Por ser exploratório, também não houve necessidade de reuniões de encerramento com os gestores envolvidos.

**2 Lei de informática - Lei 8.248/1991**

Resumo do capítulo

19. A Lei de Informática concede às empresas do setor de informática e automação um benefício fiscal (redução ou isenção do IPI) condicionado a que essas efetuem investimentos em projetos de

P&D próprios, mediante convênios com a Academia ou por meio de aporte financeiro ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT). - que tem como finalidade prestar apoio financeiro aos programas e projetos prioritários de desenvolvimento científico e de pesquisa (art. 1º do Decreto-lei 719/1969 c/c Lei 8.172/1991), atividade realizada pela Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), empresa pública vinculada ao Ministério da Ciência e Tecnologia e gestora do FNDCT.

2.1 Objetivos

20. O presente capítulo aborda a mais antiga política pública em vigor na área de Tecnologia da Informação. Esta abordagem partirá da descrição sucinta de trabalhos já realizados pelo TCU, o que permitirá sua contextualização com as políticas mais atuais da área, além de relatar os tópicos de interesse da Sefti.

21. Considerando que o assunto já foi tratado em outros trabalhos do TCU, o presente capítulo aproveitará a experiência adquirida, procurando relatar os casos concretos julgados, de forma a traçar um panorama sobre a prática da aplicação da Lei 8.248/1991 desde sua criação. Os casos encontrados também servem como prognóstico para a avaliação de políticas e programas recentes (a exemplo dos demais apresentados neste relatório), especialmente os gerenciados pela Secretaria de Política de Informática (Sepin/MCT).

2.2 Marco regulatório

22. A Lei de Informática, originalmente estabelecida pela Lei 8.248/1991, recebeu várias alterações nos anos subsequentes:

22.1. Lei 10.176/2001;

22.2. Lei 11.077/2004; e

22.3. Lei 12.431/2011.

23. Atualmente, a Lei de Informática possui dois decretos regulamentadores.

24. O Decreto 5.906/2006 regulamenta a isenção ou redução do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) para bens de informática e automação, desde que invistam, anualmente, em atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologias da informação a serem realizadas no País.

25. O decreto também esclarece que somente terão a referida desoneração os bens produzidos de acordo com o processo produtivo básico (PPB), conforme definição do art. 16[1].

26. Já o Decreto 7.174/2010 regulamenta o direito de preferência em licitações, com a ordem prevista em seu art. 5º.

2.3 Lei de Informática - Descrição geral

27. Esta descrição dos mecanismos da Lei de Informática aproveitará parte da descrição da 6ª Secex presente nos relatórios de fiscalização dos TCs 007.006/2010-1 e 026.720/2010-8. Os artigos a serem referenciados são os da Lei 8.248/1991.

28. A principal característica do normativo é a concessão de incentivo fiscal, por meio da redução ou isenção do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), às empresas que atuem no desenvolvimento ou na produção de bens de informática e automação e invistam em atividades de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) em tecnologia da informação (art. 4º). A isenção ou redução também confere às empresas beneficiárias o direito de manutenção e de utilização do crédito do IPI relativo a matérias-primas, produtos intermediários e materiais de embalagem empregados na industrialização desses bens (art. 4º, § 3º).

29. Atualmente, a redução do IPI incidente sobre esse conjunto de bens de microinformática é de 95% (art. 4º, § 5º, inciso I). Para os demais equipamentos de informática e automação beneficiáveis na forma da Lei de Informática, a redução é de 80% (art. 4º, § 1º A, inciso IV).

30. Para o usufruto dos benefícios, a Lei de Informática impõe condições que incidem tanto sobre os produtos incentivados quanto sobre as empresas produtoras. Em relação aos produtos, os benefícios se aplicam somente aos que forem produzidos de acordo com processo produtivo básico

---

[1] Processo Produtivo Básico - PPB é o conjunto mínimo de operações, no estabelecimento fabril, que caracteriza a efetiva industrialização de determinado produto.

(PPB) definido pelo Poder Executivo, condicionados à apresentação de proposta de projeto ao MCT (art. 4º, § 1º C). Além disso, somente são incentiváveis os bens de informática e automação relacionados no Anexo I do Decreto 5.906/2006.

31. A contrapartida do benefício (condição imposta às empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação) é estabelecida no art. 11 da Lei de Informática:

as firmas produtoras de produtos incentivados deverão investir, anualmente, em atividades de P&D em tecnologia da informação a serem realizadas no Brasil, no mínimo 5% do seu faturamento bruto no mercado interno, decorrente da comercialização de bens e serviços de informática incentivados na forma da Lei, deduzidos os tributos correspondentes, bem como o valor das aquisições de produtos incentivados na forma da Lei de Informática ou do art. 2º da Lei 8.387/1991, ou do art. 4º da Lei 11.484/2007, conforme projeto elaborado pelas próprias empresas.

32. Conforme § 6º do art. 11, haverá redução gradativa do percentual mínimo de 5% previsto no *caput* como contrapartida, de 1/1/2001 até 31/12/2019. Ou seja, pela regra temporal em vigor, a contrapartida de 5% fica reduzida em 20%, de 1/1/2004 até 31/12/2014 (inciso IV), de modo que o percentual mínimo (para cálculo do valor da contrapartida) vigente atualmente é de 4% do faturamento dos produtos incentivados, ainda não consideradas as possíveis deduções previstas.

33. O § 1º do art. 11 estabelece que o percentual do faturamento dirigido a investimentos em P&D pelas empresas beneficiárias a título de contrapartida deve ser distribuído, necessariamente, de forma que sejam atendidos os seguintes mínimos (Tabela 3):

**Tabela 3 - Percentuais de aplicação da Lei de Informática**

| **Funda-mento Legal** | **Aplicação/vinculação** | | **Percentual mínimo inicial (art. 11, § 1º)** | **Percentual mínimo atual (art. 11, § 6º, IV)[2]** |
|---|---|---|---|---|
| art. 11, § 1o, inciso I | Mediante convênio com centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino, oficiais ou reconhecidas, credenciados pelo comitê de que trata o § 5º do art. 11. | | 1% | 0,8% |
| art. 11, § 1º, inciso II | Mediante convênio com centros ou institutos de pesquisa ou entidades brasileiras de ensino, oficiais ou reconhecidas, com sede ou estabelecimento principal situado nas regiões de influência da Sudam, da Sudene e da região Centro-Oeste, excetuada a Zona Franca de Manaus, credenciados pelo comitê de que trata o § 5º do art. 11. | Convênio com universidades, faculdades, entidades de ensino e centro ou institutos de pesquisa, necessariamente criados ou mantidos pelo Poder Público Federal, Distrital ou Estadual, com sede ou estabelecimento principal na região a que o recurso se destina. (art. 11, § 3º) | 0,24% (1/3 de 0,8%) | 0,192% (1/3 de 0,64%) |
| | | Sem vinculação (isto é, centros ou institutos de pesquisa ou entidades de ensino públicas ou privadas) | 0,56% (2/3 de 0,8%) | 0,448% (2/3 de 0,64%) |
| art. 11, § 1º, inciso III | Sob a forma de recursos financeiros, depositados trimestralmente no FNDCT. | | 0,5% | 0,4% |

[2] Respeitadas as exceções previstas no §§ 7º e 13º do art. 11.

| Funda-mento Legal | Aplicação/vinculação | Percentual mínimo inicial (art. 11, § 1º) | Percentual mínimo atual (art. 11, § 6º, IV)[2] |
|---|---|---|---|
| **Subtotal (destinação vinculada)** | | 2,3% | 1,84%[3] |
| | O percentual restante não tem vinculação específica prevista em lei ou regulamento. Na prática, a aplicação complementar pode ser empregada pelas empresas em projetos próprios (internos) de P&D ou adicionada aos valores destinados aos mecanismos previstos no § 1º (convênios ou depósito no FNDCT), visto que, uma vez cumpridos os mínimos, não há óbice a investimentos extras nessas modalidades.<br>Opcionalmente, entretanto, o § 18 do art. 11 faculta, se atendidos os mínimos previstos nos § § 1o e 3º, que até 2/3 do complemento de 2,7% do faturamento mencionado no *caput* do art. 11 sejam aplicados sob a forma de recursos financeiros em Programa de Apoio ao Desenvolvimento do Setor de Tecnologia da Informação (vide Decreto 5.906/2006, art. 10). | 2,7% | 2,16% |
| **Total** | | 5% | 4% |

34. Para comprovarem a aplicação da contrapartida exigida por lei, as empresas beneficiárias devem encaminhar à Sepin/MCT o Relatório Demonstrativo Anual (RDA) do cumprimento, no ano anterior, das obrigações estabelecidas na Lei de Informática, mediante apresentação de relatórios descritivos das atividades de pesquisa e desenvolvimento previstas no projeto elaborado e dos respectivos resultados alcançados. Os RDAs seriam, portanto, uma espécie de prestação de contas dos gastos realizados a título da contrapartida exigida das empresas pela lei, isto é, os investimentos em P&D.

35. A renúncia fiscal, portanto, não é graciosa. A continuidade da fruição do benefício depende, nos termos da lei, do atendimento aos requisitos, da comprovação periódica de aplicação da contrapartida e, sobretudo, da aceitação, pela Sepin/MCT, gestora da Lei de Informática, dos investimentos em P&D efetuados pelas empresas e evidenciados anualmente por meio dos RDAs.

36. A Lei de Informática é regulamentada pelo Decreto 5.906/2006. Em suma, o regulamento vigente estabelece os procedimentos de concessão do benefício fiscal (arts. 22 e 23), conceitua as despesas elegíveis como investimento em P&D para fins de contrapartida (arts. 24 a 26), define os critérios de acompanhamento dos investimentos das empresas (art. 33 a 35), estabelece os procedimentos de suspensão ou cancelamento dos benefícios em caso de inadimplemento das condições impostas pela lei e pelo decreto (art. 36) e regulamenta a Lei 11.077/2004, que trata da possibilidade de parcelar débitos decorrentes da não realização dos investimentos em P&D (contrapartida) referentes aos anos-base 2003 e anteriores (arts. 37 a 42).

37. A operacionalização do mecanismo de benefício fiscal ao setor de informática pode ser descrita por meio de três macroprocessos: concessão; acompanhamento e fiscalização; e suspensão e cancelamento. Embora existam outros processos envolvidos na gestão, os três acima são os que impactam diretamente na manutenção, interrupção ou cessação dos benefícios de redução do IPI, com impactos financeiros sobre a arrecadação do IPI e sobre a aplicação da contrapartida pelas empresas.

38. A seguir, cada um desses três processos será resumidamente explicado.

2.4 Lei de Informática - Concessão de benefícios

39. A concessão está estabelecida nos arts. 22 e 23 do Decreto 5.906/2006 e na Instrução Normativa Sepin/MCT e SDP/Mdic 1/2008. Por meio de pleito de incentivos, a empresa candidata aos benefícios da Lei de Informática deve comprovar o atendimento aos requisitos e solicitar a concessão do benefício a um produto ou conjunto de produtos (art. 22 do Decreto 5.906/2006).

[3] Conforme previsão do § 8º do art. 11, a redução de que tratam os §§ 6º e 7º deverá ocorrer de modo proporcional dentre as formas de investimento previstas no artigo.

40. Comprovado o atendimento aos requisitos estabelecidos na lei e no decreto, é publicada no Diário Oficial da União uma portaria conjunta dos Ministros de Estado da Ciência e Tecnologia, do Desenvolvimento, da Indústria e Comércio Exterior, e da Fazenda (MCT/Mdic/MF) para reconhecer o direito à fruição da isenção/redução do IPI quanto aos produtos nela mencionados, fabricados pela empresa interessada.

41. Ressalta-se que os processos de concessão são referenciados por produto, e não por empresa, de modo que uma empresa pode ter tido diversos processos de concessão e, consequentemente, várias portarias conjuntas autorizando a fruição dos benefícios, sendo cada processo e portaria para um bem ou conjunto de bens. Dessa forma, a empresa que já se encontra na condição de beneficiária da Lei de Informática pode solicitar benefícios a novos produtos que esteja lançando ou passando a produzir, o que acarretará na emissão de nova portaria interministerial.

2.5 Lei de Informática - Acompanhamento e Fiscalização

42. O acompanhamento e a fiscalização estão estabelecidos nos arts. 33 a 35-A do Decreto 5.906/2006 e podem ser resumidos em duas atividades: recebimento e análise dos RDAs (arts. 33 a 35) e realização de inspeções e auditorias nas empresas e instituições de ensino e pesquisa (art. 35-A).

43. No que se refere aos RDAs, as empresas são obrigadas a encaminhá-los à Sepin/MCT até 31 de julho de cada ano, contemplando informações relativas ao ano-calendário anterior, incluindo dados descritivos das atividades de pesquisa e desenvolvimento previstas no projeto elaborado e aprovado e os respectivos resultados alcançados (art. 33, *caput*).

44. É interessante esclarecer que cada empresa beneficiária obriga-se a encaminhar um único RD anual que deve contemplar informações referentes a todas as contrapartidas devidas em razão de benefícios auferidos por meio da Lei de Informática.

45. Encerrado o ano fiscal e apresentado o RDA, este passa a aguardar análise da Sepin, que averiguará se os recursos financeiros aplicados pelas empresas podem ser reconhecidos como investimento efetivo em P&D. Na eventualidade dos investimentos não atingirem, em um determinado ano, os mínimos fixados, por motivo de glosa de dispêndios de P&D, a empresa ficará em débito do valor remanescente, sendo necessária a quitação integral para manutenção do benefício.

46. Em síntese, na hipótese dos investimentos (despesas) efetuados pelas empresas a título de contrapartida não serem integralmente admitidos como válidos pela Sepin/MCT, por deficiência de comprovação ou não enquadramento como Pesquisa e Desenvolvimento, haverá glosa, ou parcela de contrapartida não aplicada. Tal parcela deverá ser posteriormente adimplida pela empresa, sob a pena de considerar-se irregular o benefício fruído no ano-base ao qual se refere o Relatório Demonstrativo, por descumprimento de requisitos do art. 11 da Lei 8.248/1991. Nesse caso, os arts. 35, inciso II, e 10, § 2º do Decreto 5.906/2006, estabelecem que o resíduo financeiro (glosa ou diferença) deverá ser depositado no FNDCT, atualizado e acrescido de 12%.

47. Já no que se refere às inspeções e auditorias mencionadas no art. 35-A do decreto, tratam-se de fiscalizações que podem ser realizadas pela Sepin nas empresas e nas instituições de ensino e pesquisa contempladas com recursos repassados pelas empresas por meio de convênio privado (beneficiárias, portanto, de parte dos recursos financeiros de investimentos em P&D, conforme art. 11, § 1º, incisos I e II). Nesse sentido, o § 10 do art. 25 do Decreto 5.906/2006 estabelece que as empresas e as instituições de ensino e pesquisa envolvidas na execução de atividades de pesquisa e desenvolvimento deverão efetuar escrituração contábil específica das operações relativas a elas, bem como manter a documentação técnica e contábil correspondente pelo prazo mínimo de cinco anos, a contar da data de entrega dos RDAs.

2.6 Lei de Informática - Suspensão e cancelamento

48. No que diz respeito aos procedimentos de suspensão e cancelamento, o art. 36 do regulamento dispõe que deverá ser suspensa a concessão da isenção/redução do IPI relativa aos produtos fabricados pela empresa que deixar de atender às exigências estabelecidas no Decreto 5.906/2006.

49. Em termos práticos, caracterizado o inadimplemento das obrigações de aplicação em P&D, ainda que parcialmente, deverá ser suspensa, por até 180 dias, a vigência da portaria conjunta de concessão de benefícios (Decreto 5.906/2006, art. 36, § 2º). Isso significa dizer que, apenas durante o período de suspensão, a empresa não terá direito à isenção ou redução do IPI, devendo-se aplicar a alíquota normal e recolher o imposto devido sem considerar o incentivo da Lei de Informática. Nesse sentido, o § 3º determina que, do ato de suspensão (Portaria do Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, publicada no Diário Oficial da União), será dado conhecimento ao Mdic e à Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) - no caso da última, para permitir o correto lançamento dos tributos de acordo com o período de suspensão.

50. A suspensão vigorará até que a empresa regularize suas pendências, hipótese em que se dará a reabilitação e a empresa poderá prosseguir normalmente com a fruição da redução ou isenção do IPI. A reabilitação se dá por meio de nova Portaria do Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, que a atesta, isto é, atesta o cancelamento da suspensão (Decreto 5.906, art. 36, § 4º). Caso contrário, se expirar o prazo estabelecido sem que a empresa regularize as pendências, ocorrerá o cancelamento dos benefícios, por meio de Portaria Conjunta de Cancelamento (MCT/Mdic/MF). Nesse caso, o art. 5º do regulamento determina que deva ocorrer o ressarcimento do imposto dispensado durante todo o período de fruição do benefício que, constatou-se, foi irregular, atualizado e acrescido de multas pecuniárias aplicáveis aos débitos fiscais relativos aos tributos da mesma natureza.

2.7 Aspecto organizacional

51. Os Ministérios que possuem ação na Lei de Informática, conforme Lei 8.248/1991, são: Ministério da Fazenda; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; da Ciência e Tecnologia e da Integração Nacional. Cabe a este grupo estabelecer os processos produtivos básicos aprovados, bem como os motivos para os indeferimentos (art. 4º, § 2º).

52. Entretanto, cabe ao MCT a tarefa de se relacionar com as empresas beneficiadas, o que inclui a apresentação de proposta de projeto que atenda ao processo produtivo básico (art. 4º, § 1º C).

53. Também cabe ao MCT a divulgação anual do total de recursos financeiros aplicados pelas empresas beneficiárias nas instituições de pesquisa e desenvolvimento credenciadas (art. 6º, § 12).

54. Adicionalmente, cabe conjuntamente ao Mdic, MF e MCT divulgar, a cada dois anos, relatórios econômicos e técnicos advindos da aplicação da lei no período (art. 11, § 16).

55. Na estrutura do MCT, conforme Regimento Interno (Decreto 5.886/2006, art. 18), cabe a Sepin a operacionalização das competências do MCT quanto ao tema:

art. 18. À Secretaria de Política de Informática compete:

I - propor, coordenar e acompanhar as medidas necessárias à **execução da política nacional de informática e automação**;

II - propor, coordenar e acompanhar as medidas necessárias à execução das **políticas para o desenvolvimento do setor de software e serviços relacionados** no País;

III - propor, coordenar e acompanhar as ações necessárias para o desenvolvimento da Internet e do comércio eletrônico no País, em conjunto com outros órgãos do Governo;

IV - colaborar com os diversos órgãos das esferas pública e privada, visando o ingresso do País na Sociedade da Informação;

V - participar, no contexto internacional, das ações que visem o desenvolvimento das tecnologias da informação, da Internet e do comércio eletrônico e seus reflexos, com o aumento da participação do País no cenário das novas sociedades da informação;

VI - analisar e dar parecer às propostas de concessão de incentivos fiscais a projetos do setor de informática e automação;

VII - **articular a elaboração dos planos nacionais de informática e automação** a serem submetidos ao Conselho Nacional de Informática e Automação; e

VIII - assistir tecnicamente aos órgãos colegiados na sua área de atuação. (grifo nosso)

2.8 Suporte de tecnologia da informação

56. Conforme a Portaria Interministerial MCT/Mdic 501/2010, foi instituído o Sistema de Gestão da Lei de Informática (Sigplani), que pode ser acessado pelo sítio http://sigplani.mct.gov.br/.

2.9 Aspectos orçamentários

57. Segundo o Relatório Estatístico Preliminar, ano de 2010, a renúncia fiscal estimada é de R$ 3.500.000.000,00 em IPI e R$ 1.000.000.000,00 em Programa de Integração Social e Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (PIS/Cofins), conforme peça 175, p. 3.

2.10 Principais trabalhos da área

58. A Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag) procedeu ao acompanhamento da Lei de Informática, a qual resultou no Acórdão 1.549/2007-Plenário.

59. Conforme item 9.2.1 do acórdão, ficou evidenciada a ausência de suspensão ou cancelamento dos benefícios quando presente falhas ou vícios na apresentação de RDA, incluindo sua não apresentação.

60. Mesmo quando apresentados os relatórios, verificou-se análise intempestiva (item 9.2.8).

61. Outro ponto destacado no referido trabalho foi a utilização irregular de fundação como interveniente, além da utilização para outros fins dos recursos, conforme trecho do voto-condutor, de autoria do Ministro Marcos Bemquerer:

130. Ocorre que, nem sempre, esses depósitos chegam a ser aplicados em pesquisa e desenvolvimento. Conforme documentos acostados aos autos, **pude reparar que, aparentemente, parte dos recursos são empregados em outras ações a cargo do próprio Ministério**. Por esse motivo, considero necessária a realização de audiência dos gestores responsáveis pelos possíveis desvios de finalidade.

131. Outro ponto que me causa espécie é a utilização do Instituo UNIEMP como interveniente dos convênios firmados entre as empresas beneficiadas pela Lei de Informática e as entidades/institutos de pesquisa. **Pelo que consta nos autos, o referido Instituto serve como depositário de recursos materiais e financeiros a serem utilizados nos programas prioritários definidos pelo MCT. Assim, a empresa beneficiada, para cumprir a sua obrigação no convênio, deposita os referidos bens junto ao UNIEMP e este, após a definição do Ministério, repassa-os às entidades/institutos de pesquisa**. Com efeito, parte dos recursos que deveriam ser aplicados em pesquisa e desenvolvimento ficam pelo meio do caminho, uma vez que o Instituto cobra uma porcentagem pela guarda do material. (grifo nosso)

62. Encontra-se em tramitação o TC-024.171/2007-0, que trata de uma representação da Semag acerca de indícios de irregularidades na condução do processo de concessão e administração dos benefícios relativos à lei de informática, verificados durante o acompanhamento da arrecadação e da renúncia de receitas a cargo da União. Consta desse processo, entretanto, o Acórdão 1.827/2010-Plenário, que determinou à 6ª Secex a realização de inspeção sobre a relação de conformidade entre os gastos e os investimentos autorizados pela Lei 8.248/91 e pelo art. 24 do Decreto 5.906/2006, que devem ser relativos a atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia da informação.

63. A fiscalização da 6ª Secex que deu cumprimento ao supracitado acórdão foi a 144/2011 (TC-026.720/2010-8). De forma complementar, a 6ª Secex realizou a Fiscalização 334/2010, com o objetivo de verificar a conformidade da gestão exercida pelo MCT sobre a concessão, fiscalização e utilização de recursos provenientes de renúncia de receitas da Lei de Informática. Entre outros achados, foram identificados: concessão de benefícios a empresas com débito ou suspensão; ausência de providências em função da não quitação de saldos de aplicação insuficiente em P&D; estoque elevado de RDAs pendentes de análise conclusiva, o que tem ocorrido em datas posteriores a cinco anos da emissão do RDA, prazo de decadência da dívida tributária; e deficiências na realização de inspeções e auditorias nas empresas beneficiárias da Lei de Informática.

64. Além dos trabalhos realizados pelo TCU, vários pesquisadores já se debruçaram sobre o tema. Nesse ponto, destaca-se a avaliação da Política de Informática realizada pelo Grupo de Estudos

da Organização da Pesquisa e da Inovação da Unicamp, utilizando dados do período entre 1998 e 2008 (peça 60). As principais conclusões do trabalho foram (peça 60, p. 100-107):

64.1. a Lei de Informática promove um aumento do mercado de TICs no Brasil, mas não impacta exportações;

64.2. a Lei de Informática ampliou o investimento em P&D no País, porém em patamares inferiores aos do início da década de 2000;

64.3. as atividades de P&D concentraram-se majoritariamente em desenvolvimento experimental e não em pesquisa;

64.4. a Lei de Informática estimula mais a produção local de bens finais, com efeitos limitados na agregação de valor;

64.5. a Lei de Informática proporciona aumento da capacidade de inovação, porém com densidade científica e tecnológica relativamente baixa;

64.6. as regiões nordeste e centro-oeste apresentaram impactos limitados na ampliação de sua capacidade produtiva;

64.7. médias empresas têm maior potencial de crescimento;

64.8. os segmentos de maior destaque no usufruto da Lei de Informática são telecomunicações e automação industrial;

65. Outro interessante panorama pode ser observado no artigo ‘Vinte anos da Lei de Informática: Estamos no caminho certo?’ [4] (peça 61, p. 28-37).

66. Resumidamente, o artigo apresenta as seguintes conclusões:

66.1. limitada inserção internacional das firmas brasileiras;

66.2. reduzida agregação de valor no Brasil;

66.3. baixa densidade científica e tecnológica dos investimentos realizados em P&D;

66.4. modelo institucional que favorece somente a instalação de montadoras de equipamentos;

66.5. PPB possui exigências ultrapassadas, sendo baseadas em atividades de baixo valor agregado;

66.6. benefícios para as atividades de fabricação de equipamentos são voltados exclusivamente para o mercado interno, sem proporcionar estímulos para a exportação, e direcionados apenas para a montagem de bens finais, dificultando a vinda de novos elementos da cadeia produtiva para o Brasil;

66.7. incentivos direcionados para empresas que já atuam no mercado, embora grande parte da inovação no setor durante as últimas duas décadas tenha surgido a partir da criação de novas empresas (*start-ups* e *spin-offs*);

66.8. apesar dos problemas observados na aplicação da Lei de Informática, o modelo vem sendo copiado para outras áreas, a exemplo de ações adotadas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), Agência Nacional de Energia Elétrica (Aneel) e Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), em programas de investimento obrigatório em P&D, algumas vezes com fundamento em atribuições de regulação setorial.

67. Nesse sentido, considera-se haver um diagnóstico amplo de falhas relacionadas à Lei de Informática, razão pela qual a opção por trabalhos da Sefti na área deveria se concentrar na efetividade da política e sua correlação com o resultado das demais políticas de TI, especialmente Brasil Maior e TI Maior.

68. Outro importante ponto a se considerar, ante a ausência de estudos do MCT que comprovem a efetividade da Lei de Informática, refere-se à postura do governo federal em relação a uma possível prorrogação dos benefícios atualmente com término para 2019. Considera-se razoável que tal opção deva ser calcada fortemente na defesa dos resultados obtidos ou na ausência do cumprimento objetivo dos resultados da política, além de ser procedida da reformulação de seus fundamentos à situação atual.

2.11 Conclusão

---

[4] http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/radar/111108_radar16.pdf

69. A Lei de Informática (Lei 8.248/1991) é a política mais longeva utilizada pelo governo brasileiro para fomentar a indústria de informática. Baseia-se na concessão de incentivo fiscal às empresas que atuem no desenvolvimento ou na produção de bens de informática e automação e que invistam em atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) em tecnologia da informação (item28).

70. A contrapartida é o investimento anual em atividades de P&D em tecnologia da informação realizadas no Brasil, de no mínimo 5% do seu faturamento bruto no mercado interno, decorrente da comercialização de bens e serviços de informática incentivados na forma da Lei (item 31).

71. Trabalhos realizados pelo TCU identificaram falhas graves no processo de concessão e avaliação dos benefícios concedidos, a exemplo de análise intempestiva dos relatórios demonstrativos, gerando longos estoques; da utilização irregular de fundação como interveniente; e da renovação irregular de benefícios (itens 60, 61 e 63).

72. Também estão disponíveis análises de pesquisadores sobre os efeitos da Lei de Informática. Em geral, as principais conclusões foram: há uma ausência de impacto nas exportações; as atividades de P&D fomentadas pela lei concentram-se em desenvolvimento experimental e não em pesquisa; efeitos são limitados na agregação de valor; há um aumento da capacidade de inovação, porém com densidade científica e tecnologia relativamente baixa; médias empresas têm maior potencial de crescimento; representa um modelo institucional que favorece somente a instalação de montadoras de equipamentos; e incentivos voltados para empresas que já atuam no mercado, em detrimento de novas empresas (itens 64 e 65).

73. Considera-se haver um diagnóstico amplo das falhas da Lei de Informática, razão pela qual seria recomendável a atuação da Sefti na avaliação da efetividade da política, bem como sua correlação com as demais políticas genéricas da área (Brasil Maior e TI Maior). Outro ponto destacável é a necessidade de estudos para uma possível prorrogação dos benefícios da Lei, algo que deveria ser demonstrado caso se decida pela manutenção da atual sistemática (itens 67 e 68).

## 3 **Programa Nacional de Banda Larga**

Objetivos do capítulo

74. O intuito desta seção é descrever a Política Nacional de Banda Larga e conhecer de que maneira ocorre a gestão da política e o monitoramento de seus resultados e de sua efetividade. Com isso, objetiva-se identificar as metas, os objetivos e os indicadores de desempenho definidos e utilizados na medição do programa.

75. De início, a avaliação da eficácia da política extrapolava o objetivo deste trabalho. Contudo, uma vez que a equipe de auditoria teve conhecimento de trabalhos e estudos realizados acerca desse aspecto específico, decidiu-se por incluir no relatório uma síntese das apreciações contidas em tais documentos.

76. Sobre o tema, o Tribunal publicou o artigo 'Considerações sobre o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL)' na Revista do TCU 124 de 2012, de autoria do servidor da Casa, Paulo Sisnando Rodrigues de Araújo. O artigo relata a importância da infraestrutura de Banda Larga para o desenvolvimento do país, os aspectos relevantes do PNBL e seus entraves (peça 71, p. 24-35).

77. Ressaltam-se, ainda, os estudos publicados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com destaque para o trabalho de Rodrigo Abdalla Filgueiras de Sousa, em que este avalia os desafios para o Programa (peça 60, p. 9-18).

78. Para a obtenção das informações que deram suporte à elaboração desta seção, foi encaminhado ao MC o Ofício de Requisição 1-928/2012 (peça 6).

### 3.1 Objetivos

79. O Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) se destina essencialmente à massificação do acesso a serviços de conexão à Internet em banda larga até o ano de 2014, de forma a promover a inclusão social, o desenvolvimento econômico, a autonomia tecnológica e a competitividade, assim como reduzir as desigualdades sociais e regionais.

80. O Documento Base do Programa conceitua o acesso em banda larga como a disponibilização de infraestrutura de telecomunicações, que possibilite tráfego de informações contínuo, ininterrupto e

com capacidade suficiente para as aplicações de dados, voz e vídeo mais comuns ou socialmente relevantes. Acrescenta que o conceito é propositalmente fluido, não fixando capacidade, mas definindo-o como um serviço capaz de dar suporte a um conjunto de aplicações disponíveis em dado momento, indiferente à tecnologia utilizada, sem restrição quanto à mobilidade e a portabilidade, com o intuito de privilegiar a igualdade de oportunidades.

81. O Programa foi instituído em maio de 2010 pelo Decreto 7.175 e sua coordenação, antes realizada pelo Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID), hoje está a cargo do Departamento de Banda Larga da Secretaria de Telecomunicações do Ministério das Comunicações (STE/MC). O PNBL foi definido em quatro dimensões, de modo a organizar suas ações: regulação e normas de infraestrutura; política produtiva e tecnológica; incentivos fiscais e financeiros ao serviço; e rede nacional (peça 70, p. 22).

82. Sua grande meta é proporcionar o acesso à banda larga a quarenta milhões de domicílios brasileiros até 2014 à velocidade de no mínimo 1 Mbps. Ao se tomar o número estimado de domicílios permanentes de 61,3 milhões (PNAD 2011), esta meta representaria hoje 65,25% dos domicílios brasileiros.

3.2 Marco regulatório

83. O Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) foi instituído pelo Decreto 7.175 em 12/5/2010, último ano do governo que se encerrava. O normativo estabelece os principais objetivos do Programa e confere sua gestão ao Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID), que havia sido criado em 25/8/2009 por meio do Decreto 6.948 para atuar na coordenação do Programa de Inclusão Digital. Com a instituição do PNBL, o Comitê teve sua composição alterada e competências ampliadas de forma a abarcar as atribuições decorrentes do novo Programa. Dentre as novas competências do Comitê, ressalta-se a definição das ações, metas e prioridades do PNBL, o acompanhamento e a avaliação das ações de implementação e a publicação de relatório anual das ações, metas e resultados do Programa.

84. O Decreto 7.175/2010 atribui à Telecomunicações Brasileiras S.A. (Telebrás) a responsabilidade pela implementação da Rede Nacional (pág. 17) e estabelece diretrizes a serem seguidas pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) na implementação e execução da regulação dos serviços de telecomunicações e da infraestrutura de rede de suporte na conexão à internet em banda larga.

85. Em 30/11/2010, a Secretaria-Executiva do Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital publicou o Documento Base do PNBL (peça 70), que apresenta as motivações que embasaram a criação do Programa, seus fundamentos, sua estrutura de governança e as ações e metas a serem concluídas e alcançadas até 2014.

86. As ações do Ministério das Comunicações no âmbito do PNBL são de competência do Departamento de Banda Larga (STE/MC) por atribuição dos arts. 2º, 11 e 14 do Decreto 7.462, de 19 de abril de 2011 (Estrutura Regimental do Ministério das Comunicações), assim como todas as demais ações voltadas para a expansão e melhoria do acesso à banda larga.

87. Com a inoperância do CGPID a partir de 2011, deixando ineficazes os arts. 2º e 3º do Decreto 7.175/2010, o Departamento de Banda Larga assumiu a gestão do Programa no que diz respeito às competências relacionadas nos arts. 11 e 14 do Anexo I do Decreto 7.462/2011. A ausência de deliberações do CGPID pode ser comprovada pela ausência de reuniões no período (peça 67, p. 3). Ficaram sem execução, todavia outras atividades, a exemplo, da publicação de um relatório anual referente às ações, metas e resultados do PNBL (art. 3º, inc. V, do Dec. 7.175/2010), instrumento importante para o acompanhamento do Programa e essencial à luz da Lei 12.527/2011, que regula o acesso a informações.

88. Muitas das ações do PNBL se constituem, basicamente, da formulação e publicação de dispositivos legais, principalmente aquelas referentes às dimensões 1 e 2 (regulação e normas de infraestrutura e incentivos aos serviços de telecomunicações). Dessa forma, o Programa já conta com uma legislação correlata, da qual se extraem os normativos mencionados pelo Ministério das

Comunicações em resposta ao ofício de requisição (peça 67, p. 4), relacionados no quadro seguinte. Não foram trazidos pelo MC os normativos publicados pela Anatel e, portanto, estes não estão elencados na Tabela 4.

**Tabela 4 - Normativos relacionados ao PNBL**

| **Normativo** | **Data de Publicação** | **Descrição** |
|---|---|---|
| Decreto 7.512 | 30/6/2011 | Aprova o Plano Geral de Metas para a Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado Prestado no Regime Público - PGMU. Determinou a adoção de medidas regulatórias necessárias para estabelecer padrões de qualidade para serviços de telecomunicações que suportam acesso à Internet em banda larga e a licitação de expedição de autorização de uso de subfaixas de radiofrequência para fins de: (i) ampliação progressiva da penetração de serviços de telecomunicações de voz e dados nas áreas rurais e nas regiões remotas; (ii) atendimento para acesso à Internet em banda larga, de forma gratuita, em todas as escolas públicas rurais; e (iii) ampliação de acesso às telecomunicações em banda larga móvel de alta velocidade, com tecnologia de quarta geração |
| Termos de Compromisso do PNBL [5] | 30/6/2011 | Celebrados entre o Ministério das Comunicações (MC), a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) e as empresas de telefonia fixa (CTBC, Oi, Sercomtel e Telefônica), que se comprometeram a disponibilizar acesso à Internet em banda larga a todos os municípios brasileiros por meio da combinação de oferta de atacado (conexões de 1 Mbps por R$ 35,00), oferta de varejo e atendimento gratuito via satélite de postos públicos de acesso coletivo |
| Lei 12.593 (PPA) | 18/1/2012 | Institui o Plano Plurianual (PPA) para o período dc 2012 a 2015. O PNBL está inserido no Programa 2025, ‘Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia’ |
| Lei 12.715 (conversão da MP 563/2012) | 17/9/2012 | Entre outros, (i) institui o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações (REPNBL-Redes), (ii) favorece com isenção de recolhimento de tributos federais a prestação de serviços de telecomunicações por meio da faixa de radiofrequência de 450 MHz e de estações terrenas satelitais de pequeno porte (por serem as plataformas mais adequadas ao atendimento de áreas rurais e remotas), (iii) reduz os valores de taxas de fiscalização cobradas de módulos de comunicação máquina a máquina (M2M) e (iv) estabelece a isenção de recolhimento de PIS/Cofins para *smartphones* e roteadores digitais produzidos no país. |

3.3 Atividades - Objetivo das principais atividades abrangidas pelo PNBL

89. Os critérios que fundamentaram o Programa Nacional de Banda Larga estão descritos em dois documentos: Plano Nacional de Banda Larga - Infovia Brasil - Estudo de Viabilidade (peça 84, sigiloso) e Documento Base do PNBL (peça 70).

90. Ambos os documentos demonstram a importância da implantação de uma rede de acesso para o desenvolvimento econômico sustentável, descrevem o atual cenário de banda larga no país, além do comparativo com outros países, e então apresentam as mudanças pretendidas quanto ao acesso à internet em Banda Larga no Brasil. Segundo o Ministério das Comunicações (peça 67, p. 8), o programa foi inspirado, principalmente, nos planos para ampliação do acesso à Banda Larga dos Estados Unidos e da Austrália (peças 89 e 90).

[5] http://www.mc.gov.br/acoes-e-programas/programa-nacional-de-banda-larga-pnbl/252-temas/programa-nacional-de-banda-larga-pnbl/23723-termos-de-compromisso

91. O PNBL institui como premissa básica a inclusão social. Para a primeira etapa do programa, estabeleceu-se como foco inicial a disponibilidade de infraestrutura e o desenho de uma política produtiva e tecnológica compatível com a oferta de banda larga. Posteriormente, em etapa subsequente, pretende-se investir em conteúdos digitais, aplicações e serviços voltados para os mais diversos setores como educação, governo eletrônico, comércio, entretenimento, entre outros. Nota-se que, uma vez que o Programa é da área de TIC, relacionada aos mais diversos domínios, suas ações não se limitam ao MC, alcançando vários outros Ministérios do Governo Federal e caracterizando a transversalidade do Programa.

92. O Programa foi estruturado em três pilares: redução de preço, aumento da cobertura e aumento da velocidade, por meio dos quais se busca ampliar o número de cidadãos que possuem acesso à banda larga.

93. O Documento Base do PNBL, de 30/11/2010 (peça 70, p. 50-53), traz uma tabela sistematizada das ações apresentadas pelo Programa, reproduzida aqui no Anexo I.

94. Para a primeira fase, foram definidos quatro grupos de ações:

94.1. ações regulatórias para incentivo da competição e normas de infraestrutura para induzir a expansão de redes de telecomunicações;

94.2. incentivos fiscais e financeiros à prestação do serviço de acesso em banda larga, com o objetivo de colaborar para o barateamento do custo à população;

94.3. uma política produtiva e tecnológica capaz de atender adequadamente à demanda gerada pelo PNBL;

94.4. uma rede de telecomunicações nacional, com foco de atuação no atacado, neutra e disponível para qualquer operadora que queira prestar o serviço de acesso em banda larga. Cabe destacar que algumas das ações definidas para o PNBL são referências a ações já existentes em outros programas, como, por exemplo, o Plano Geral de Atualização da Regulamentação das Telecomunicações no Brasil (PGR).

95. As ações referentes à regulação dos serviços de telecomunicação para implantação do Programa ficaram a cargo da Anatel.

96. A Telebrás é responsável pela implantação das ações relacionadas à rede nacional de banda larga. Vinculada ao MC, sendo empresa aberta de economia mista, a Telebrás foi reativada com a responsabilidade de contribuir para a consecução dos objetivos do PNBL. O Programa vislumbra a Rede Nacional como um conjunto de infraestrutura e operação que suporta a formulação de políticas públicas relativas à massificação do acesso não somente à internet, mas também ao conteúdo de governo que fomente a educação e a cultura digital. Para 2014, foram definidos pelo PNBL os objetivos para a implantação da infraestrutura, com a utilização de fibras já instaladas pelo setor elétrico e petrolífero, em uma extensão de 30.803 km, abrangendo 27 capitais e mais de trezentos Pontos de Presença, e atendendo a 4.283 municípios (Relatório de Gestão 2010 - Telebrás, peça 74, p. 13).

97. Recentemente, o Governo publicou a Lei 12.715, de 17 de setembro de 2012, conversão da Medida Provisória 563, de 2012, que amplia a concessão de desoneração tributária para o estímulo ao investimento em redes. O instituto legal criou o Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga (REPNBL-Redes) para implantação de redes de Telecomunicações, a ser regulamentado pelo Poder Executivo.

98. Observa-se que, ainda que o Programa tenha várias ações de cunho regulatório, constituídas essencialmente da elaboração de legislação correlata, há escassez de indicadores atrelados às ações delineadas. Essa afirmação consta em estudo realizado por servidor desta Casa acerca do monitoramento e da evolução na implantação do PNBL, publicado na Revista do TCU (peça 71). Nesse estudo se avaliou que o Programa estabelece poucas metas físicas e temporais, não apresenta cronograma de implantação nem descrição dos responsáveis para cada uma de suas ações e não traz ações de longo prazo.

99. O mesmo foi constatado pela Subcomissão Especial da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados, instância destinada a acompanhar o PNBL. Com relação à governança do Programa, a Subcomissão verificou a inexistência de um canal virtual de transparência para o PNBL, onde o cidadão possa, a qualquer tempo, consultar o andamento das ações do programa e o cronograma para sua implantação, inexistindo ainda um sistema de indicadores que permita à sociedade reconhecer as metas do PNBL e avaliar a sua evolução.

100. Indagado sobre as ações, metas, prioridades e indicadores do PNBL, bem como sobre o monitoramento do Programa, o Ministério das Comunicações trouxe um conjunto de planilhas que compõem o seu plano de ação e informou que o acompanhamento das ações do PNBL segue o mesmo método aplicado às demais ações do planejamento estratégico do Ministério, que consiste, basicamente, na atualização mensal dessas planilhas (peça 67, p. 8).

101. A principal planilha de acompanhamento do Programa (peça 86) contém um rol de ações originárias do PNBL, constantes do documento base (peça 70, p. 50-53). A cada uma dessas ações é vinculada uma ou mais ações correspondentes no planejamento estratégico do Ministério das Comunicações para 2012, sendo também identificado o responsável pela ação estratégica e o tema e subtema ao qual ela pertence (programa). Cada ação do planejamento estratégico do MC é monitorada por meio de uma planilha específica contendo campos de informações de controle, tais como: situação da ação na data do último monitoramento, indicador (es), descrição das atividades com as datas de previsão da execução e conclusão, pessoa responsável pela execução, vinculação ao orçamento, entre outras (como exemplo, peça 88). Das mais de vinte planilhas de ações estratégicas apresentadas, considerando-se todas as pastas contidas nas planilhas, somente a Plano de Ação 1.1.6 apresenta um indicador de acompanhamento da ação (peça 87).

102. O Ministério trouxe, ainda, os indicadores gerais de acompanhamento do PNBL e seus valores nos anos de 2010, 2011 e 2012, sendo que não há vinculação desses indicadores com ações específicas do Programa (peça 67, p. 8).

103. Acerca das parcerias celebradas entre entidades públicas e privadas em atendimento ao disposto no art. 3º, inciso II do Decreto 7.175/2010[6], foram celebrados os seguintes acordos (peça 67, p. 9):

103.1. o MC celebrou com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) o Acordo de Cooperação Técnica, que tem por objeto o estabelecimento de parceria visando à implementação de ações conjuntas que assegurem a realização de estudos e pesquisas de interesse mútuo a respeito das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), notadamente em relação a temas concernentes ao ambiente mercadológico, estrutura setorial, indicadores setoriais, regulação, produtividade e competitividade empresarial, desenvolvimento socioeconômico, inclusão digital, políticas de pesquisa, desenvolvimento e inovação, tecnologias e aplicações emergentes, convergência e conteúdo digital;

103.2. um Protocolo de Cooperação Técnica foi celebrado entre o MC e o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, com vistas a promover estudos, avaliação e formulação de cenários em políticas de telecomunicações e informática, considerando os fins do Programa Nacional de Banda Larga;

103.3. a Telebrás, na busca pela ampliação e integração da Rede Nacional com outras existentes e/ou futuras, tem interagido com os Governos Distrital, Estaduais e Municipais e com o setor privado, além de ter firmado parcerias com empresas públicas e privadas para trocas de capacidades de rede e de meios físicos de transmissão, bem como para uso de fibras óticas já instaladas, a fim de proporcionar a conexão e/ou compartilhamento de infraestruturas;

103.4. o MC assinou acordos de cooperação técnica com os estados do Rio Grande do Sul e do Espírito Santo para a viabilização de políticas públicas de inclusão digital nestes estados, nos moldes dos objetivos estabelecidos no PNBL.

---

[6] II - promover e fomentar parcerias entre entidades públicas e privadas para o alcance dos objetivos previstos no art. 1º (fomentar e difundir o uso e o fornecimento de bens e serviços de tecnologias de informação e comunicação)

3.4 Aspecto organizacional

104. Inicialmente, a gestão do programa foi atribuída ao Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID) pelo Decreto 7.175/2010. Esse Comitê foi instituído em 2009, por meio do Decreto 6.948/2009, para coordenar o Programa de Inclusão Digital e, em 2010, abarcou também o PNBL. O CGPID passou, então, a ser responsável por 'definir as ações, metas e prioridades do Programa além de promover e fomentar parcerias entre entidades públicas e privadas, fixar a definição técnica de acesso em banda larga, acompanhar e avaliar as ações de implementação do programa, entre outras atribuições'.

105. O CGPID, de acordo com os normativos vigentes, é presidido pela Casa Civil da Presidência da República e conta com membros da Presidência da República e de vários Ministérios, incluindo-se o Ministério das Comunicações, conforme disposto no Decreto 7.175/2010. Essa posição em que se encontra o Comitê, a um nível superior em relação aos Ministérios, favorece a intermediação entre os domínios abrangidos pelo Programa, facilitando o diálogo e a realização de ações ministeriais conjuntas, contando inclusive com grupos de trabalho interministeriais.

106. Logo após a instauração do Programa de Inclusão Digital, deu-se a instalação do Fórum Brasil Conectado (FBC), em 23/6/2010, espaço público proposto e secretariado pelo Governo Federal. Composto por cerca de sessenta instituições, contando com entidades de representação dos estados e municípios, do Poder Legislativo, das operadoras, de fabricantes de equipamentos, de desenvolvedores de software, de produtores de conteúdo digital, dos usuários e da sociedade civil, o Fórum propunha ser uma instância de discussão, de permanente diálogo entre seus membros, com vistas ao acompanhamento e aprimoramento do PNBL e a sua efetiva implantação[7]. Baseava sua efetividade na mobilização e engajamento das instituições de diversos setores ligados às temáticas estruturantes do Programa e previa reuniões frequentes, a realização de seminários e *workshops*, e a elaboração de informes periódicos. Entretanto, houve somente três encontros, ocorridos de junho a dezembro de 2010[8], estando o espaço inativo desde então (peça 61, p. 3).

107. Durante o 2º FBC, foi criada a Rede de Indicadores Ipea-PNBL com o intuito de desenvolver indicadores para a área de infraestrutura e reunir em um único local os dados e indicadores dos órgãos públicos sobre TICs e inclusão digital (peça 78, p.24 e peça 77, p.16). Para isso, intencionava-se criar um grupo de atores articulados em rede e com capacidade suficiente para determinar a coleta, análise e divulgação de indicadores pertinentes ao PNBL, com o objetivo de gerar estudos e recomendações para o Programa. Entretanto, essa Rede não avançou nos trabalhos e não se concretizou, permanecendo a inexistência de indicadores efetivos vinculados ao Programa. Em reunião com a equipe de auditoria, o Ipea declarou a dificuldade de obtenção dos dados referentes às informações relacionadas à implantação da Banda Larga no país, insumo essencial para definição de medidores correlatos.

108. Assim como ocorreu com o Fórum Brasil Conectado, com o advindo do novo Governo, em janeiro de 2011, o CGPID deixou de atuar (peça 67, p. 3). Desde então, o Departamento de Banda Larga da Secretaria de Telecomunicações (STE) do MC assumiu várias das competências do antigo Comitê, com fulcro no Decreto 7.462 de 19 de abril de 2011, embora o Decreto 7.175/2010 continue vigente. Ainda assim, algumas competências relevantes específicas ao PNBL não estão sendo executadas, como é o caso, por exemplo, da publicação de relatório anual das ações, metas e resultados do PNBL (art. 3º, inc. V, do Dec. 7.175/2010), instrumento importante para o acompanhamento do Programa e essencial à luz da Lei 12.527/2011, que regula o acesso a informações.

109. A transferência da coordenação do Programa do CGPID para o MC acarretou certo comprometimento das ações transversais devido à ausência de um mediador para articular as ações entre os Ministérios. O MC, em reunião com a equipe de fiscalização, reconheceu essa dificuldade e relatou que, embora real essa limitação, ela não impacta significativamente as ações do Programa.

---

[7] http://www4.planalto.gov.br/brasilconectado/forum-brasil-conectado/natureza-e-papel, acessado em set/2012

[8] http://www4.planalto.gov.br/brasilconectado/forum-brasil-conectado/documentos

110. Quanto às ações referentes à regulação dos serviços e à implantação da Rede Nacional, o Decreto 7.175/2010 atribuiu competências especificamente à Anatel e a Telebrás. Em seu art. 6º, a norma define diretrizes a serem seguidas pela Anatel no cumprimento do seu papel de órgão regulador dos serviços de telecomunicações e da infraestrutura de rede no suporte de conexão à Internet em banda larga. Com a instituição do Programa, o referido Decreto reativa a Telebrás, art. 4º, e lhe confere novas competências institucionais, todas relativas à consecução dos objetivos do PNBL. Naquele momento, a Empresa iniciou um processo de profundas transformações para cumprir suas novas atribuições, intencionando, inclusive, realizar um Concurso Público em 2011 de forma a ampliar o seu quadro de pessoal a fim de fazer frente ao volume de demandas (Relatório de Gestão 2010 - Telebrás, peça 74, p. 29).

111. Em reconhecimento à importância do PNBL, em abril de 2011, a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados, aprovou a criação de uma Subcomissão Especial destinada a acompanhar a evolução do PNBL e obter os subsídios necessários para a elaboração de propostas intencionando o aperfeiçoamento do programa. Ao final daquele ano, foram promovidas duas audiências públicas, que contaram com a participação de representantes da sociedade civil, operadoras de telecomunicações e instituições governamentais vinculadas à matéria. Segundo a própria Subcomissão, o principal mérito desses eventos foi dar conhecimento à sociedade brasileira e aos membros da Comissão sobre o andamento das ações do PNBL.

3.5 Suporte de tecnologia da informação

112. Ao ser questionado acerca dos sistemas informatizados utilizados na gestão do PNBL, o Ministério das Comunicações afirmou a inexistência de sistemas para este fim. Acrescentou que ‘a evolução de cada uma das ações incorporadas ao planejamento estratégico do Ministério das Comunicações é monitorada por meio das planilhas eletrônicas’ (peça 67, p. 7).

3.6 Aspectos orçamentários

113. Solicitado a trazer os montantes orçados e executados para o PNBL, o MC apontou a ação ‘Implantação da Infraestrutura da Rede Nacional de Banda Larga - PNBL’ como única ação orçamentária exclusivamente associada ao PNBL, registrando os seguintes valores (peça 67, p. 9):

**Tabela 5 - Orçamento do PNBL**

| | **2010** | **2011** | **2012** |
|---|---|---|---|
| **Orçamento** | R$ 300.000.000,00 | R$ 526.229.453,00 | R$ 98.609.000,00 |
| **Empenho** | R$ 1.055.832,00 | R$ 71.802.056,00 | R$ 50.933.860,00 |

114. Os valores apresentados pelo MC referem-se à ação exclusiva do PNBL constante do Orçamento de Investimentos (Programa 2025, Iniciativa 02YK, Ação 12OF). Se fosse considerado o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, e consideradas as ações correlatas ao PNBL, ainda que também se relacionassem a outros programas, o montante extrapolaria os valores apresentados. Essa correlação é estreita ao se considerar o Programa de Inclusão Digital, que possui muitos objetivos similares aos objetivos do PNBL. A título de exemplo, destacam-se algumas das iniciativas e ações da LOA 2012 (Lei 12.595/2012, Volume II):

**Tabela 6 - Iniciativas e ações relacionadas ao PNBL na LOA 2012**

| **LOA 2012** | | |
|---|---|---|
| **Iniciativa** | **Ação** | **Valor Autorizado** |
| 02YY - Apoio a **projetos de conteúdos e aplicações** | 13ZV - Apoio a Projetos de Inclusão Digital | R$ 39.480.000,00 |
| 02Z3 - Implantação de espaços e equipamentos públicos para **dar acesso à internet** | 2184 - Ampliação e Manutenção de Conexão | R$ 57.815.839,00 |

| | | |
|---|---|---|
| **banda larga**, com oferta de serviços eletrônicos, no campo e na cidade | à Internet para Inclusão Digital | |
| 02C1 - **Prover acesso à rede mundial de computadores em banda larga** de alta velocidade, equipamentos e recursos tecnológicos digitais e de acessibilidade para a utilização pedagógica nas escolas da rede pública de educação básica, inclusive no campo, promovendo a utilização pedagógica das tecnologias da informação e da comunicação | 20RF - Tecnologia da Informação e Comunicação para a Educação Básica | R$ 133.090.000,00 |
| | 00AE - Implantação da **Rede Nacional de Banda Larga** e Atendimento a Projetos Estratégicos do Governo | R$ 353.309.000,00 |
| 02YD - Aumento da capacidade das redes de suporte para transmissão de internet em alta velocidade | 146Y e 147C - Lançamento de Cabo Oceânico para Interconexão Brasil-Europa e Estados Unidos | R$ 119.000.000,00 |
| **Total** | | **R$ 583.694.839,00** |

115. Adicionalmente, como investimento ou custo do Programa, há de se considerar, ainda, a renúncia de receitas, ou desoneração tributária, proveniente dos convênios firmados entre Estados e Governo Federal quanto à prestação de serviços de telecomunicações (isenção de ICMS) e também a desoneração tributária para estímulo ao investimento em redes - REPNBL, Lei 12.715, de 17 de setembro de 2012.

3.7 Principais trabalhos sobre o assunto

116. Em avaliação feita pelo TCU sobre o Programa, sintetizada no artigo publicado na revista TCU, ‘Considerações sobre o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL)’ (peça 71, p. 24-33), de autoria do servidor da Casa, Paulo Sisnando Rodrigues de Araújo, são identificados alguns entraves no processo de implantação do PNBL capazes de atrasar, ou até mesmo frustrar o alcance dos objetivos estabelecidos para o Programa. São eles: dificuldade da implantação da infraestrutura necessária (cabeamento e torres) para a construção das redes de telecomunicações devido à legislação e exigências municipais, somadas às taxas cobradas para instalação dessa estrutura; dificuldade de negociação para compartilhamento de infraestrutura entre as prestadoras de serviço de telecomunicações e concessionárias de outros serviços públicos; dificuldade de compartilhamento de redes entre as próprias prestadoras de telecomunicações e a disponibilização do acesso à infraestrutura de rede instalada pra outras prestadoras conforme preconizados na Lei Geral de Telecomunicações (Lei 9.472/1997); além da dificuldade da implantação de redes dos prestadores de pequeno porte em pequenas cidades, devido às exigências serem as mesmas cobradas das grandes prestadoras. Como agravante, o artigo aponta a redução do orçamento inicialmente previsto, dificultando o alcance das metas definidas.

117. No trabalho, o Auditor verificou que o acompanhamento do cumprimento das ações do PNBL é realizado de maneira difusa por meio de programas e ações específicos de cada órgão ou entidade envolvida. Embora a maioria das ações do Programa seja de competência do MC, à época do levantamento, o MC não dispunha de informações importantes para a gestão do PNBL, tais como detalhamento do andamento das ações realizadas pelo próprio Ministério, dos prazos e metas previamente definidos, e dos responsáveis pela implantação e das dificuldades encontradas ao longo da implantação. Constatou-se, portanto, que o MC não dispunha de informações consolidadas acerca das

ações realizadas pelo próprio Ministério, pelas empresas vinculadas ao Ministério, Anatel e Telebrás, ou mesmo pelos outros órgãos livres de sua ingerência.

118. Observou, assim, que o PNBL estabelece poucas metas físicas e não apresenta cronograma de implantação nem descrição dos responsáveis para cada uma de suas ações. Acrescenta, ainda:

Embora o PNBL seja considerado um planejamento do setor de banda larga, ele não traz ações de longo prazo, pois a maioria das ações citadas não tem metas temporais ou com horizonte posterior a 2014. Entende-se que o PNBL poderia ser considerado planejamento de longo prazo caso fossem realizadas atualizações periódicas, mesmo se considerado o dinamismo tecnológico do setor e a incerteza sobre as demandas e tecnologias futuras, e ressalta que a elaboração de plano de médio e longo prazo para expansão dos setores de infraestrutura é determinante na garantia da continuidade e do incremento do crescimento econômico.

119. Ao final, o Auditor conclui que o PNBL, sendo um planejamento setorial, precisa ser atualizado, com avaliação e monitoramento de ações e readequação de metas. Enfatiza ser necessário o detalhamento das metas e das ações, a adoção de indicadores, a definição de prazos e responsáveis para cada uma das ações e que a atualização do Programa deve abranger uma visão de médio e de longo prazo para o setor de Banda Larga. Coloca, ainda, que o acompanhamento da execução das ações deve ser apresentado em relatório periódico incluindo também a consolidação de todas as ações, tendo em vista que, para o acompanhamento das ações que envolvem vários órgãos ou esferas do governo, é importante formalizar uma instância de coordenação multissetorial que atue de forma efetiva.

120. O mesmo foi constatado pela Subcomissão Especial da CCTCI da Câmara dos Deputados, que tem a missão de acompanhar o PNBL. Com relação à governança do Programa, a Subcomissão verificou a inexistência de um canal virtual de transparência, onde o cidadão possa, a qualquer tempo, consultar o andamento das ações do programa e o cronograma para sua implantação, inexistindo ainda um sistema de indicadores que permita à sociedade reconhecer as metas do PNBL e avaliar a sua evolução. A Subcomissão ressaltou também a evidente necessidade da ampliação dos canais de diálogo entre o Poder Público e a sociedade brasileira para discussão do plano, o que foi realizado durante os últimos meses de 2010, no âmbito do Fórum Brasil Conectado, que, contudo, desde então permanece inoperante.

121. Em um trabalho promovido pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em 2011, Rodrigo Abdalla Filgueiras de Souza publicou um estudo em que apresentou análises sobre aspectos sociais, regionais e econômicos que podem impactar as metas estipuladas para o Programa Nacional de Banda Larga e apontou alguns desafios a serem enfrentados (peça 72, p. 10-18). Além disso, pretendeu debater o planejamento de longo prazo para a infraestrutura de telecomunicações, de forma a atender a população que atualmente está fora do escopo deste programa.

122. O primeiro desafio citado pelo autor consiste na existência de limites ao crescimento da demanda por banda larga. A meta de levar a banda larga para 35 milhões de domicílios (a elevação da meta para 40 milhões ocorreu após a publicação do trabalho) parte da premissa de que, uma vez superadas as dificuldades previstas pelo Programa de infraestrutura deficiente, alto preço cobrado pelas empresas e regulação ineficaz, haverá demanda para essa oferta, ou seja, 35 milhões de residências com pessoas capacitadas e motivadas a acessar a internet com equipamentos próprios para tal. Entretanto, os dados apresentados no trabalho mostram que a taxa de crescimento de computadores por domicílio, que teve aumento significante de 2004 a 2008, tende a diminuir e ocorrer de forma diferenciada entre as classes sociais, da mesma forma que a evolução da capacitação das pessoas tem avançado lentamente. Outro desafio apontado foi a dificuldade em atender à população de baixa renda, promovendo a inclusão digital especificamente das famílias com renda inferior a cinco salários mínimos, que possuem orçamento limitado para bens e serviços de telecomunicações, baixo grau de interação com as TICs e típico consumo dos serviços de telecomunicações no modelo pré-pago.

123. Como resultado das análises, o trabalho de Rodrigo Abdalla traz algumas proposições para ajuste das políticas de inclusão digital:

123.1. a atual política de desoneração de tributos para computadores pessoais parece ser insuficiente para elevar a densidade do uso de computadores em domicílios aos patamares almejados pelo PNBL. Novas formas de acesso - em especial o telefone móvel e o televisor - devem ser consideradas como opções de acesso à internet pela população de baixa renda e, consequentemente, na política de desoneração fiscal. Além disso, mais telecentros públicos devem ser colocados à disposição da população como forma complementar de acesso à internet.

123.2. a capacitação da população também parece avançar em ritmo mais lento que o desejado pelo PNBL. Para isto, é necessário estimular a criação de novos cursos e a ampliação de vagas nos já existentes. O Sistema S, por exemplo, pode ser parceiro valioso para alcançar este objetivo.

123.3. a inclusão digital das famílias na base da pirâmide também depende da criação de modelos de negócios inovadores, condizentes com sua disponibilidade de renda. Isso exige, por exemplo, a ampliação da oferta de planos pré-pagos e de preços fracionados para acesso à internet: em vez de planos mensais, é necessário oferecer acessos por faixas de horário ou capacidade de tráfego.

123.4. finalmente, é possível adotar modelo semelhante ao da introdução das redes de telefonia móvel no Brasil: a criação de tarifa de interconexão de valor diferenciado, de forma a financiar a expansão da infraestrutura de banda larga por meio da transferência de recursos das redes já amortizadas.

3.8 Riscos do Programa

124. Ao ser questionado acerca da existência de uma avaliação dos riscos referentes ao Programa, o Ministério das Comunicações respondeu que ‘o risco associado a cada uma das ações do PNBL, foi avaliado pelos membros do CGPID, durante o processo de sua formulação, mas não constituiu procedimento sistemático e formal. Por essa razão, não foram gerados relatórios que tratassem especificamente dos riscos referentes ao PNBL’.

3.9 Conclusão

125. Instituído em 2010 pelo Decreto 7.175, o Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) se destina essencialmente à massificação do acesso a serviços de conexão à Internet em banda larga até o ano de 2014, de forma a promover a inclusão social, o desenvolvimento econômico, a autonomia tecnológica e a competitividade, assim como reduzir as desigualdades sociais e regionais (item 79).

126. Sua grande meta é proporcionar o acesso à banda larga a quarenta milhões de domicílios brasileiros até 2014 à velocidade de no mínimo 1 Mbps. (item 82).

127. Foram destinados os seguintes recursos para o PNBL: R$ 300.000.000,00, em 2010, R$ 526.000.000,00, em 2011, e R$ 98.000.000,00, em 2012, dos quais foram gastos somente R$ 123.000.000,00 durante todo o período (item 81).

128. O programa foi pensado em duas etapas. A primeira com foco inicial na disponibilidade de infraestrutura e no desenho de uma política produtiva e tecnológica compatível com oferta de banda larga. Na etapa subsequente, pretende-se investir em conteúdos digitais, aplicações e serviços voltados para os mais diversos setores (item 91).

129. O Documento Base do PNBL, de 30/11/2010 (peça 70, p. 50-53), traz uma tabela sistematizada das ações apresentadas pelo Programa, reproduzida aqui no Anexo I. Muitas das ações ficaram a cargo da Anatel e da Telebrás (item 110).

130. O Ministério realiza o monitoramento do Programa por meio de planilhas Excel onde são especificadas as ações originárias do PNBL e as correspondentes ações no planejamento estratégico do MC. Apenas um indicador de acompanhamento foi apresentado e está vinculado a uma única ação (item 101).

131. Nesse levantamento, foram identificados diversos estudos realizados sobre o PNBL que são mencionados ao longo do texto do Relatório. Esses estudos apontaram várias fragilidades e ameaças ao Programa, dentre as quais se ressaltam:

131.1. o acompanhamento ao cumprimento das ações do PNBL é realizado de maneira difusa por meio de programas e ações específicos de cada órgão ou entidade envolvida (item 117);

131.2. indisponibilidade de informações importantes para a gestão do PNBL, tais como detalhamento do andamento das ações realizadas pelo próprio Ministério, dos prazos e metas previamente definidos, dos responsáveis pela implantação e das dificuldades encontradas ao longo desta, que poderiam constar de um relatório periódico (item 117);

131.3. ausência de informações consolidadas acerca das ações realizadas pelo próprio Ministério e pelas empresas vinculadas ao Ministério, Anatel e Telebrás, ou mesmo pelos outros órgãos livres de sua ingerência (item 117);

131.4. poucas metas físicas (item 118);

131.5. inexistência de um sistema de indicadores que permita o reconhecimento das metas do PNBL e a avaliação da sua evolução (item 120).

132. Como agravante aos pontos citados, tem-se a desativação do Fórum Brasil Conectado e do CGPID em 2010, instituições que tiveram papéis importantes no andamento, na continuidade e no monitoramento do Programa durante o tempo que atuaram. Em documento, a Subcomissão Especial da Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI) da Câmara dos Deputados ressaltou a importância do Fórum por vê-lo como um espaço institucionalizado que a sociedade civil dispunha para propor, junto ao Governo Federal, o aperfeiçoamento das ações e a inclusão de novas metas ao PNBL (item 120).

133. Semelhante situação ocorreu com a Rede de Indicadores Ipea-PNBL, criada durante o 2º Fórum Brasil Conectado com o intuito de desenvolver indicadores para a área de infraestrutura e reunir em um único local os dados e indicadores dos órgãos públicos sobre TICs e inclusão digital, além da análise e divulgação de indicadores pertinentes ao PNBL, de forma a gerar estudos e recomendações para o Programa. A Rede não avançou nos trabalhos e não se concretizou, permanecendo a inexistência de indicadores efetivos vinculados ao Programa (item 107).

134. Fica clara a necessidade de regularização imediata da legislação referente à coordenação do PNBL, de modo que a atuação da gestão se dê de forma integral (item 109).

135. Por fim, em decorrência das pesquisas feitas para elaboração deste trabalho, constata-se que as informações acerca do andamento do Programa continuam indisponíveis ao público em geral. Embora o PNBL tenha *site online*, as informações estão desatualizadas e não há como verificar as ações realizadas ante as metas previstas para o sucesso do Programa, nem mesmo as novas ações agregadas ao Programa.

## 4 PLANO BRASIL MAIOR

Objetivos do capítulo

136. Apresentar o Plano Brasil Maior (PBM) de forma genérica e, considerando seu espectro amplo, destacar suas partes que podem ser objeto de trabalhos de fiscalização pela Sefti.

137. O conhecimento do PBM também é importante por estar correlacionado a outros programas e ações da área de TI, a exemplo dos programas TI Maior e PNBL.

### 4.1 Objetivos

138. As orientações estratégicas do PBM são (peça 93, p. 10):

138.1. promover a inovação e o desenvolvimento tecnológico;

138.2. criar e fortalecer competências críticas da economia nacional;

138.3. aumentar o adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor;

138.4. ampliar os mercados interno e externo das empresas brasileiras;

138.5. garantir crescimento socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável; e

138.6. ampliar os níveis de produtividade e competitividade da indústria brasileira.

139. As metas do programa estão disponíveis em seu sítio (http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/155). A Tabela 7 apresenta:

**Tabela 7 - Metas do Programa Brasil Maior**

| Meta | Posição Base | Meta (2014) |
|---|---|---|
| Ampliar o investimento fixo em % do PIB | 18,4% (2010) | 22,4% |
| Elevar dispêndio empresarial em P&D em % do PIB (meta | 0,59% (2010) | 0,9% |

| | | |
|---|---|---|
| compartilhada com Estratégia Nacional de Ciência e Tecnologia e Inovação - ENCTI) | | |
| Aumentar a qualificação de RH: % dos trabalhadores da indústria com pelo menos nível médio | 53,7% (2010) | 65% |
| Ampliar valor agregado nacional: aumentar Valor da Transformação Industrial/Valor Bruto da Produção (VTI/VBP) | 44,3% (2009) | 45,3% |
| Elevar % da indústria intensiva em conhecimento: VTI da indústria de alta e média-alta tecnologia/VTI total da indústria | 30,1% (2009) | 31,5% |
| Fortalecer as MPMEs: aumentar em 50% o número de MPMEs inovadoras | 37,1 mil (2008) | 58 mil |
| Produzir de forma mais limpa: diminuir o consumo de energia por unidade de PIB industrial (consumo de energia em tonelada equivalente de petróleo - tep por unidade de PIB industrial) | 150,7 tep / R$ mi (2010) | 137 tep / R$ mi |
| Diversificar as exportações brasileiras, ampliando a participação do país no comércio internacional | 1,36% (2010) | 1,6% |
| Elevar participação nacional nos mercados de tecnologias, bens e serviços para energias: aumentar Valor da Transformação Industrial/Valor Bruto da Produção (VTI/VBP) dos setores ligados à energia | 64% (2009) | 66% |
| Ampliar acesso a bens e serviços para qualidade de vida: ampliar o número de domicílios urbanos com acesso à banda larga (meta PNBL) | 13,8 mi de domicílios (2010) | 40 mi de domicílios |

140. O PBM é, portanto, multidisciplinar, extrapolando o assunto tecnologia da informação, embora várias de suas metas se refiram à indústria em geral.

141. Uma característica perceptível é que o PBM engloba objetivos e ações de outras ações governamentais, a exemplo do PNBL e do TI Maior. Portanto, a opção por fiscalizações deve considerar a forte correlação com programas, bem como a consecução de metas que, na realidade, é fruto de outras atividades.

142. A seguir, são apresentadas as três principais atividades que a equipe considerou mais relacionadas à TI.

4.2 Marco regulatório

143. O Plano Brasil Maior foi instituído pelo Decreto 7.540/2011, tendo como objetivo integrar ações governamentais de política industrial, tecnológica e de comércio exterior.

144. Segundo o § 3º do art. 1º, cabe ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) estabelecer orientações gerais do PBM que subsidiarão as atividades do seu sistema de gestão. Outra estrutura participante é a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), que deve fornecer apoio técnico para a execução dos trabalhos do CNDI para a consecução dos objetivos do PBM (art. 1º, § 4º).

145. O sistema de gestão do PBM é composto pelo CGPBM, pelo grupo executivo (GEPBM), por comitês executivos, por conselhos de competitividade setorial e por coordenações sistêmicas (art. 2º).

146. Conforme § 2º do art. 4º, cabe ao GEPBM:

146.1. articular, consolidar e supervisionar os programa e ações do PBM;

146.2. criar Comitês Executivos, Conselhos de Competitividade Setorial e Coordenações Sistêmicas, designar seus membros e definir suas competências;

146.3. receber e avaliar as propostas de criação e revisão dos programas e ações apresentados pelos órgãos indicados no inciso II e submetê-las ao CGPBM;

146.4. criar e implementar o Sistema de Acompanhamento dos Programas e Ações do Plano Brasil Maior - SAP/PBM;

146.5. elaborar relatórios de monitoramento e avaliação do PBM; e
146.6. elaborar seu regimento interno.
147. O sítio do PBM (http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/) apresenta listagem de normativos utilizados para cada medida no âmbito do programa. Alguns normativos já foram revogados ou foram convertidos em lei, no caso de medidas provisórias (peça 95).
148. Destacam-se os seguintes normativos relacionados a TI:
148.1. Lei 12.715/2012 - Programa Um Computador por Aluno e Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional - Recomp;
148.2. Lei 12.546/2011 - incidência de contribuição previdenciária;
4.3 Setorial Tecnologia da Informação e Comunicação/Complexo Eletroeletrônico
149. A setorial da área de TI pretende atuar, de acordo com o documento ‘Conselhos de Competitividade Setoriais’ (peça 93, p. 33), segundo as seguintes diretrizes:
149.1. elaboração e implementação do Programa de PD&I (pesquisa, desenvolvimento e inovação) para a indústria de TIC;
149.2. estímulo ao adensamento produtivo e tecnológico;
149.3. aprimoramento do registro de propriedade intelectual no Brasil;
149.4. utilização do poder de compra governamental para estimular a indústria e o conteúdo tecnológico nacional;
149.5. fortalecimento das empresas de tecnologia nacional;
149.6. implementação de programa de qualificação de recursos humanos para TIC;
149.7. impulso ao desenvolvimento de TIC a partir de aplicações setoriais;
149.8. incentivo à internacionalização e promoção comercial das empresas de software.
150. A Tabela 8 apresenta os principais objetivos de cada diretriz:

**Tabela 8 - Diretrizes e objetivos da Setorial Tecnologia da Informação e Comunicação do Programa Brasil Maior**

| **Elaboração e implementação do Programa de PD&I para a indústria de TIC** |
|---|
| Consolidar o plano tecnológico para apoio a PD&I, com a identificação de projetos estratégicos |
| Implantar condições de financiamento diferenciadas para PD&I das tecnologias identificadas |
| Articular fontes de financiamento para o Programa |
| **Estímulo ao adensamento produtivo e tecnológico** |
| Aperfeiçoar o regime especial de apoio à produção e desenvolvimento tecnológico da indústria de componentes estratégicos |
| Agilizar a aprovação de projetos submetidos ao Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Semicondutores (Padis) |
| Atualizar o Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para Tevê Digital (PATVD) |
| Reeditar o Regime Especial para Aquisição de Computadores para Uso Educacional (Recompe) |
| Regulamentar a inclusão dos tablets-PCs na Lei do Bem |
| Estimular o desenvolvimento de tecnologia nacional em projetos de infraestrutura |
| Alinhar as ações das agências reguladoras em torno de áreas chave, tais como telecomunicações, redes elétricas inteligentes e sistemas de rastreamento |
| Estabelecer normas e certificações para garantir a qualidade e adequação dos produtos e tecnologias ao mercado brasileiro |
| Estimular os investimentos produtivos e tecnológicos no segmento de componentes estratégicos (semicondutores e displays), incluindo a instalação de novas plantas industriais |
| **Aprimoramento do registro de propriedade intelectual no Brasil** |
| Regulamentar a comercialização, cessão e direitos de uso de propriedade intelectual de inovações desenvolvidas com recursos de fundos públicos não reembolsáveis |
| Atrair para o País plantas e centros de PD&I de empresas estrangeiras, assegurando a transferência de tecnologia e registro das patentes geradas no Brasil |

| **Utilização do poder de compra governamental para estimular a indústria e o conteúdo tecnológico nacional** |
|---|
| Garantir o uso efetivo dos instrumentos legais de preferência para aquisição de bens de produção e/ou tecnologia nacional de acordo com dispositivos legais já disponíveis, disseminando a utilização do Decreto 7.174/2010[9] e utilizando margem de preferência para aquisição de produtos de TIC pelo governo |
| Desenvolver a Certificação de Tecnologia Nacional em Software e Serviços de TI |
| Alinhar as compras de grandes demandantes, de forma articulada com encomendas tecnológicas, para potencializar seus efeitos |
| **Fortalecimento das empresas de tecnologia nacional** |
| Garantir a diversificação dos instrumentos de financiamento ao investimento para viabilizar a participação de risco em projetos selecionados |
| Articular as várias fontes de financiamento disponíveis para projetos estratégicos |
| Aprofundar mecanismos diferenciados de apoio a empresas de tecnologia nacional |
| Ampliar alternativas de apoio financeiro para a exportação de produtos de TIC, serviços de TI e softwares |
| Estruturar a participação brasileira nos fóruns nacionais e internacionais referentes à normatização na área de software e serviços de TI |
| **Implementação de programa de qualificação de recursos humanos para TIC** |
| Atuar com amplo escopo: PD&I/Produção, níveis técnico/superior, formação geral/oportunidades específicas de investimento e adequação de conteúdo didático às necessidades de mercado |
| Ampliar a concessão de bolsas de estudo, a infraestrutura laboratorial e a cooperação internacional |
| Ampliar a parceria entre setor privado e entes federados |
| **Impulso ao desenvolvimento de TIC a partir de aplicações setoriais** |
| Promover o adensamento da cadeia da indústria brasileira de TIC com foco nas aplicações setoriais de redes elétricas inteligentes, rastreabilidade, saúde, educação, defesa, automobilística e segurança, estimulando a interação produtor-usuário |
| Desenvolver Processo Produtivo Básico (PPB) para as demandas vinculadas a equipamentos e produtos utilizados nas redes elétricas inteligentes |
| Articular a aplicação de recursos do Funtel e P&D Aneel para desenvolvimento de produtos e tecnologias nacionais para redes elétricas inteligentes |
| **Incentivo à internacionalização e promoção comercial das empresas de software.** |
| Criar *hubs* internacionais de geração de negócios |
| Desenvolver inteligência de mercado para o setor de software |

151. É importante lembrar que o Programa Brasil Maior, conforme ofício da Secretaria de Inovação do Ministério de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (Mdic), não tem como objetivo a elaboração de uma agenda voltada ao aperfeiçoamento da gestão da infraestrutura e dos serviços de tecnologia da informação da Administração Pública Federal. Segundo o texto, o plano tem como missão integrar ações governamentais, novas ou em curso, sob responsabilidade dos diversos órgãos ou entidades do Governo Federal, sendo política industrial, não mantendo relação direta com ações orçamentárias (peça 96, p. 3).

4.4 Programa Um Computador por Aluno

152. O Programa Um Computador por Aluno (Prouca), Lei 12.715/2012, art. 15, regulamentado pelo Decreto 7.750/2012, tem o objetivo de promover a inclusão digital nas escolas das redes públicas de ensino federal, estadual, distrital, municipal e nas escolas sem fins lucrativos de atendimento a

---

[9] Art. 5º Será assegurada preferência na contratação, nos termos do disposto no art. 3º da Lei nº 8.248, de 1991, para fornecedores de bens e serviços, observada a seguinte ordem:
I - bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País e produzidos de acordo com o Processo Produtivo Básico (PPB), na forma definida pelo Poder Executivo Federal;
II - bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País; e
III - bens e serviços produzidos de acordo com o PPB, na forma definida pelo Poder Executivo Federal.
Parágrafo único. As microempresas e empresas de pequeno porte que atendam ao disposto nos incisos do caput terão prioridade no exercício do direito de preferência em relação às médias e grandes empresas enquadradas no mesmo inciso

pessoas com deficiência, mediante a aquisição e utilização de soluções de informática e programas de computador nelas instalados.

153. O equipamento a ser ofertado deverá atender ao Processo Produtivo Básico (PPB) definido conforme anexo do Decreto 7.750/2012, possuindo cronograma de implantação até 2015.

4.5 Incidência de contribuição previdenciária

154. Uma das medidas símbolo do Programa Brasil Maior é a possibilidade de desonerar a folha de pagamento das empresas pela alteração da forma de recolhimento da contribuição previdenciária de seus empregados.

155. Basicamente, a empresa deixa de recolher individualmente a contribuição previdenciária de cada empregado e passa a recolher um percentual de seu faturamento bruto. No caso do setor de TI, o percentual estabelecido era de 2,5% (MP 504/2011, art. 7º, *caput*).

156. Após a conversão em lei (12.546/2011), o art. 7º foi reescrito, sendo a alíquota estabelecida em 2% sobre a receita bruta, excluídas as vendas canceladas e os descontos incondicionais concedidos. Outros setores foram incluídos. Em relação à área de TIC, a lei especifica quais serviços da área estão incluídos (Lei 11.774/2008, art. 14, § 4º):

§ 4º Para efeito do *caput* deste artigo, consideram-se serviços de TI e TIC:

I - análise e desenvolvimento de sistemas;

II - programação;

III - processamento de dados e congêneres;

IV - elaboração de programas de computadores, inclusive de jogos eletrônicos;

V - licenciamento ou cessão de direito de uso de programas de computação;

VI - assessoria e consultoria em informática;

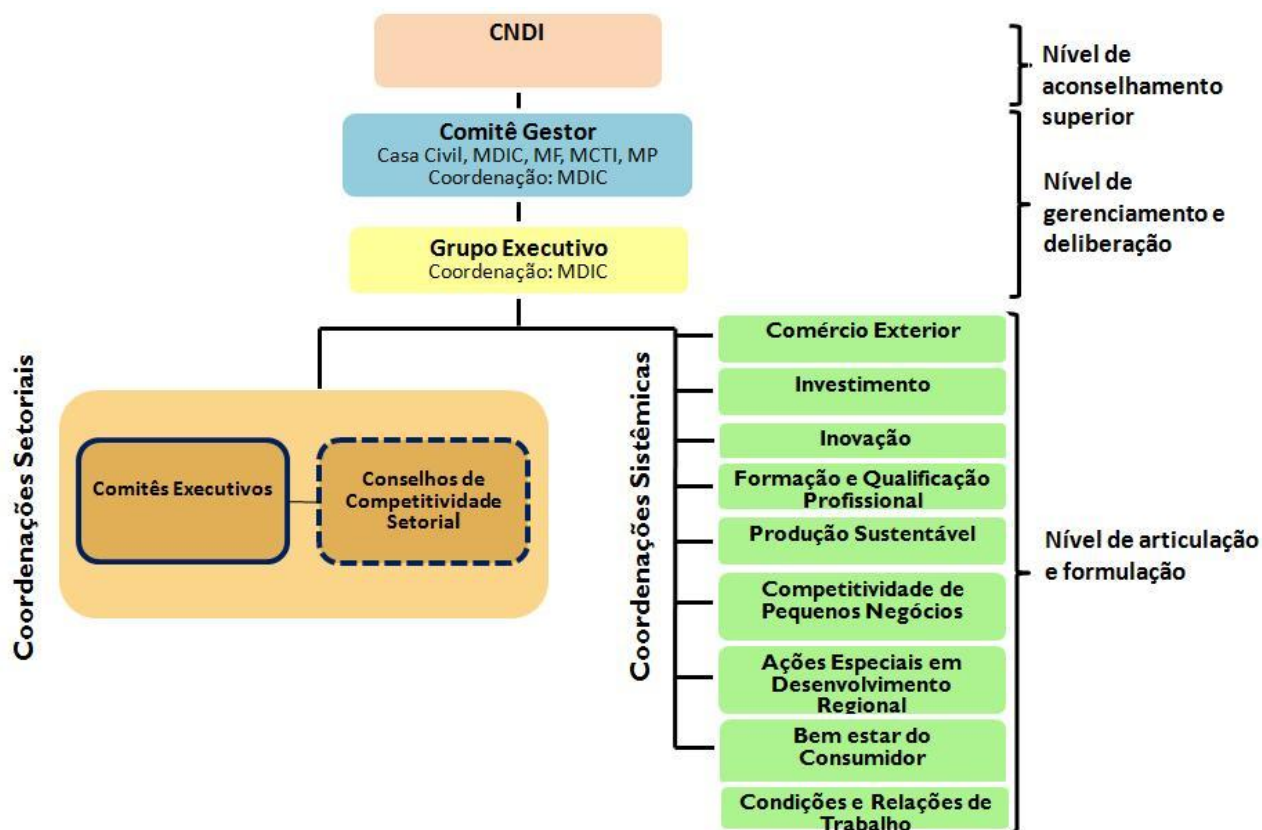
VII - suporte técnico em informática, inclusive instalação, configuração e manutenção de programas e computação e bancos de dados; e

VIII - planejamento, confecção, manutenção e atualização de páginas eletrônicas

157. Embora a primeira ideia de trabalho associado se relacione à sustentabilidade da previdência oficial, considera-se que este trabalho poderia ser conduzido por outras unidades do Tribunal, especialmente a Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag). No caso específico da Sefti, uma abordagem interessante seria acerca do impacto que esta mudança trará nos atuais contratos de serviço de tecnologia da informação, sobretudo na formação de preço dos licitantes e repactuação de preço dos contratados, fortemente calcada no custo dos recursos humanos. Lembra-se que o TCU já deliberou em caso concreto pela correção das alíquotas (Acórdão 261/2013-Plenário - TC-023.031/2008-3).

4.6 Aspecto organizacional

158. O sítio do PBM[10] apresenta um organograma para melhor compreensão da estrutura envolvida:

[10] http://www.brasilmaior.mdic.gov.br/conteudo/158

159. Segundo o § 3º do art. 1º do Decreto 7.540/2011, cabe ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) estabelecer orientações gerais do PBM que subsidiarão as atividades do seu sistema de gestão. Outra estrutura participante é a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), que deve fornecer apoio técnico para a execução dos trabalhos do CNDI para a consecução dos objetivos do PBM (art. 1º, § 4º).

160. O sistema de gestão do PBM é composto pelo Conselho Gestor do Programa Brasil Maior (CGPBM), pelo grupo executivo (GEPBM), por comitês executivos, por conselhos de competitividade setorial e por coordenações sistêmicas (art. 2º).

161. Integram o CGPBM os seguintes Ministros de Estado: Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Casa Civil da Presidência da República; Fazenda; Planejamento, Orçamento e Gestão; e Ciência e Tecnologia.

162. O GEPBM é integrado pelo Secretário-Executivo do Mdic e por representantes dos seguintes órgãos e entidades: Casa Civil da Presidência da República; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Fazenda; Ministério da Ciência e Tecnologia; ABDI; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); e Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

163. Fazem parte do PBM vinte conselhos de competitividade setorial, que são responsáveis por elaborar, levando em conta os objetivos e metas do Brasil Maior, a agenda estratégica setorial. Cada agenda conterá proposições de medidas capazes de contribuir, no âmbito da cadeia produtiva, para alcançar um ou mais objetivos estratégicos do Plano.

164. O Brasil Maior organiza-se em cinco blocos, em função de suas especificidades técnicas e da sua capacidade de transformação da estrutura industrial e de serviços especializados.

165. Os blocos chamam a atenção para características setoriais relevantes e ajudam a ordenar o processo de formulação de propostas para programas e projetos que envolvam mais de um setor. Os cinco blocos são (peça 93, p. 15):

165.1. Bloco 1: Sistemas da Mecânica, Eletroeletrônica e Saúde;

165.2. Bloco 2: Sistemas produtivos intensivos em escala;

165.3. Bloco 3: Sistemas produtivos intensivos em trabalho;
165.4. Bloco 4: Sistemas produtivos do agronegócio;
165.5. Bloco 5: Comércio, logística e serviços.

166. O conselho de competitividade setorial da área de TI (Tecnologia da Informação e Comunicações/Complexo Eletroeletrônico) pertence ao chamado bloco 1, de acordo com diagrama da peça 93, p. 16. Sua coordenação, atualmente, é do titular da Sepin/MCT, Virgílio Augusto Fernandes Almeida, sendo o vice-coordenador Nelson Akio Fujimoto, Secretário de Inovação do Mdic.

4.7 Suporte de tecnologia da informação

167. Segundo sítio da ABDI, o Programa Brasil Maior dispõe de uma ferramenta de gerenciamento de projetos para acompanhamento da política industrial. Trata-se de uma 'customização' do *Microsoft Project* na plataforma *Microsoft Sharepoint*, o qual é denominado Sistema de Acompanhamento da Política Industrial (Sapi), conforme documento ainda em avaliação sobre a metodologia de gestão do PBM (peça 94, p. 18)[11].

168. O acesso ao referido sistema, para usuários habilitados, se dá por meio do portal do PBM, ou diretamente pelo *hyperlink* http://sapi.abdi.com.br/PWA.

4.8 Conclusão

169. O Plano Brasil Maior tem como missão integrar ações governamentais, novas e em curso, sob responsabilidade dos diversos órgãos ou entidades do Governo Federal, constituindo-se em política industrial, não sendo diretamente ligado a ações orçamentárias (item 151).

170. Seus objetivos incluem ampliar os níveis de produtividade e competitividade da indústria brasileira, aumentar o adensamento produtivo e tecnológico das cadeias de valor, ampliar os mercados interno e externo das empresas brasileiras, entre outros (item 138).

171. Trata-se de uma política que engloba várias áreas da economia, não direcionado à Tecnologia da Informação especificamente. Possui, entretanto, uma setorial específica para Tecnologia da Informação e Comunicações/Complexo Eletroeletrônico (item 149).

172. Além do acompanhamento do trabalho da setorial, outras ações correlatas que poderiam ser avaliadas são o Programa Um Computador por Aluno, cujos equipamentos devem obedecer ao processo produtivo básico definido e os efeitos da desoneração tributária para empresas de TI, a exemplo da avaliação de seus efeitos nos contratos de serviço de duração continuada (itens 153 e 157).

## 5 Programa TI Maior

Objetivos do capítulo

173. O intuito deste capítulo é descrever o Programa TI Maior e conhecer aspectos de sua gestão e o monitoramento de seus resultados e de sua efetividade, objetivando-se, com isso, identificar as metas, os objetivos e os indicadores de desempenho definidos e utilizados na medição do programa.

174. O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) lançou, em 20/8/2012, o Programa Estratégico de Software e Serviços de Tecnologia da Informação, também chamado de TI Maior. Por ser um programa recente, sua análise fica limitada, uma vez que ainda há definições em aberto e sua execução ainda não foi iniciada.

175. Para obtenção das informações acerca do programa, foi encaminhado ao MCTI o Ofício de Requisição 2-928/2012 (peça 34).

5.1 Objetivos

176. O Programa TI Maior é baseado em Pesquisa, Desenvolvimento Tecnológico e Inovação e possui como diretriz maior a integração e articulação de programas, políticas, incentivos, ferramentas, mecanismos de fomento e ações já existentes, ou seja, a intensificação de alguns programas que já estão sendo colocados em prática, bem como a instalação de novos programas mais pragmáticos. A coordenação e a articulação das ações necessárias para a consecução dos seus objetivos é de responsabilidade da Secretaria de Política de Informática do MCTI (Sepin/MCTI; peça 85, p. 2).

[11] http://www.abdi.com.br/PublishingImages/CNDI/informe_cndi_metodologia_gestao_PBM.pdf

177. A Secretaria de Política de Informática (Sepin) tem por finalidade formular propostas, implementar e acompanhar políticas e programas públicos e ações voltadas para o setor de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) no Brasil, visando à capacitação tecnológica e a competitividade do setor, por meio da promoção das atividades de pesquisa, desenvolvimento e inovação, e do aumento da participação dos investimentos privados e da integração das instituições científicas e tecnológicas com o setor produtivo.

178. Nesse sentido, o Programa TI Maior possui como macro-objetivos:

178.1. fortalecer o setor de Software e Serviços de TI no país, na concepção e desenvolvimento de tecnologias avançadas;

178.2. criar empregos qualificados no país;

178.3. apoiar a geração de empresas de base tecnológica; e

178.4. fomentar a pesquisa avançada aplicada, fortalecendo a ligação entre grupos de pesquisa e empresas.

179. O programa estabelece macrometas para 2022, buscando a 5º posição no ranking mundial de TI, conforme Tabela 9:

**Tabela 9 - Macrometas do Programa TI Maior para 2022**

| | 2011 | | 2022 |
|---|---|---|---|
| Colocação no Ranking Mundial de TI | 7º | | 5º |
| PIB do setor | U$ 102 Bi | ~ 2 X | U$ 150-200 Bi |
| Exportações do Setor | U$ 204 Bi | ~ 8 X | U$ 20 Bi |
| Participação de TI no PIB Nacional | 4,4% | 1,5 X | 6% |
| Geração de Empregos Qualificados | 1,2 Mi | | 2,1 Mi |

5.2 Marco regulatório

180. Em 20/8/2012, o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação lançou o programa e publicou o documento base de lançamento intitulado 'Programa Estratégico de Software e Serviços de Tecnologia da Informação' (peça 85, p. 19-66), contendo um panorama do setor de software e serviços em TI, as motivações que embasaram a criação do Programa, seus alicerces, sua estrutura de governança e as ações e metas a serem alcançadas.

181. Em resposta ao Ofício de Requisição 2-928/2012, o MCTI apontou os seguintes normativos que disciplinam o programa (peça 85, p. 2):

181.1. portaria de criação do Programa *Startup* Brasil, Portaria 721, de 10/10/2012 (DOU de 15/10/2012);

181.2. consulta pública sobre o Certificado de Tecnologia Nacional em Software e Serviços de TI (Certics), Portaria 1, de 11/9/2012 (DOU de 14/9/2012); e

181.3. documento contendo a metodologia de Certificação de Tecnologia Nacional, disponível para consulta pública.

5.3 Atividades - objetivo das principais atividades abrangidas pelo processo

182. O Programa TI Maior baseia-se em estudos realizados em diversos setores da economia, que trazem uma abordagem técnica e econômica variada sobre o tema 'Software e Serviços de TI'. O MCTI apresentou ao todo dezoito estudos, de autores diversos, como, por exemplo: Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (Brasscom), Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE, Organização Social), Sérgio Amadeu da Silveira, Freeddom Tecnologia e Serviços S.A. e outros. Nesses estudos, foram avaliadas as políticas internacionais dos seguintes países: Israel, EUA, China, Coreia do Sul, Índia, Chile e Cingapura. Os estudos estão relacionados no Anexo II deste relatório.

183. São apresentados cinco pilares como base fundamental norteadora do Programa:

183.1. desenvolvimento econômico e social - difundir o conhecimento e os benefícios da área de TI para o país como um todo, alcançando a difusão e a instalação de uma economia baseada em conhecimento e inserida na nova era digital;

183.2. posicionamento internacional - elevar o Brasil ao status de *player* competitivo no cenário mundial, por meio da atração de multinacionais, talentos e centros de excelência em produção científica estrangeiros, e na criação de grandes empresas brasileiras com capacidade de competirem internacionalmente;

183.3. inovação e empreendedorismo - fomentar inovação tecnológica no mercado brasileiro e novas empresas de tecnologia, principalmente em áreas estratégicas, como vetor transversal de desenvolvimento da economia moderna;

183.4. competitividade - elevar os padrões da indústria brasileira de software e serviços de TI para melhor posicioná-la frente a competidores internacionais;

183.5. universidade e academia - difundir a mentalidade de pesquisas constantes e trocas de conhecimento, bem como a íntima relação entre academia e setor privado, visando gerar inovação de mercado.

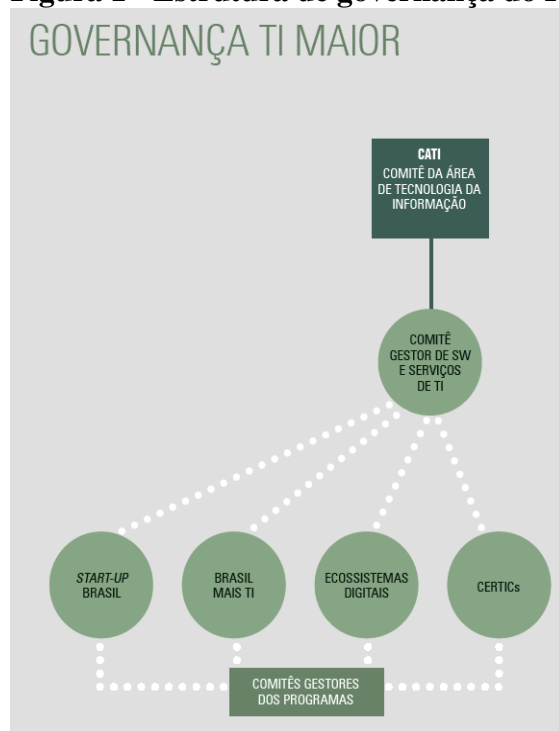
184. No âmbito de cada um desses pilares, o Ministério possui diversas medidas em curso, algumas das quais são articuladas em conjunto com outros ministérios (peça 85, p. 5-7). O rol das ações, seus responsáveis e situação atual estão transcritos no Anexo III.

185. Segundo o Ministério, atualmente está em elaboração uma plataforma de acompanhamento do Programa, que consiste no desdobramento de cada uma das medidas a serem executadas, demonstrando a interligação entre as macrometas (ver Tabela 15 - Anexo III) e as metas das medidas, possibilitando a montagem dos painéis de monitoramento do desdobramento de metas.

186. O Ministério afirma que o monitoramento do Programa estará em consonância com o fechamento das metas intermediárias de cada medida, bem como na montagem de plataforma de acompanhamento com os indicadores finalizados para cada atividade, ainda em construção pela equipe da Sepin, para o início da execução das ações (peça 85, p. 7-8).

5.4 Aspecto organizacional

187. A seguinte estrutura de governança do Programa TI Maior é apresentada no documento base de lançamento do programa (peça 85, p.62) - Figura 1:

**Figura 1 - Estrutura de governança do Programa TI Maior**

188. Quanto à gestão do Programa, a Sepin informou que o Comitê de Tecnologia da Informação (Cati) possui o papel de acompanhamento das ações do TI Maior, cabendo à Sepin a coordenação do Programa e a articulação das ações necessárias para a consecução dos seus objetivos (peça 85, p. 2).

189. Solicitada a apresentar as atas das reuniões do Cati desde 2010, a Sepin trouxe três atas de Reuniões CT - Info/Cati, Fundo Setorial CT - Informática: Ata 41, de 22/3/2010, Ata 42, de 21/9/2011 e Ata 43, de 14/12/2011 (peça 176).

5.5 Suporte de tecnologia da informação

190. Quanto aos sistemas informatizados utilizados na gestão das políticas públicas, a Sepin informou que possui hoje um sistema denominado Sigplani, que trata das demandas relacionadas à Lei de Informática. Segundo a Secretaria, o Sistema é mantido pela Coordenação-Geral de Tecnologia de Informática (CGTI/Spoa/MCTI) e em breve será substituído por um sistema mais completo, a plataforma Aquarius (http://aquarius.mcti.gov.br/app/), cuja implementação está sob a responsabilidade da Coordenação-Geral de Gestão e Inovação (CGGI/Spoa). Esta plataforma proporcionará uma melhor gestão e melhoria nos procedimentos das políticas públicas emanadas pelo MCTI, e não somente aqueles ligados a TICs, nela incluída a política de informática já descrita neste relatório (item 2).

191. A Plataforma Aquarius foi idealizada em consonância com a Política de Monitoramento e Avaliação do MCTI, formalizada em 21/9/2012 (peça 92, p. 12).

192. A Política de Monitoramento e Avaliação do MCTI tem o objetivo de analisar, monitorar e avaliar as políticas, programas e ações executadas ou financiadas pelo Ministério, buscando o seu constante aperfeiçoamento e o alcance de seus objetivos com o menor custo possível. Sua execução é de responsabilidade da Comissão Permanente de Monitoramento e Avaliação (Comissão M&A). Essa Comissão é integrada por representantes das várias Secretarias e Agências vinculadas ao Ministério e coordenada pela Assessoria de Acompanhamento e Avaliação, unidade subordinada à Secretaria Executiva do Ministério, tendo sua competência atribuída pela Portaria 397/2009 do MCTI.

193. A TI Maior está estruturada em três pilares: (i) indicadores nacionais de C&T; (ii) estatísticas e indicadores sobre políticas de C&T; (iii) procedimento de acompanhamento e avaliação.

194. A Plataforma Aquarius constitui uma ferramenta dessa política, com o objetivo de ser um instrumento de governança pública, apoiando o processo de modernização e dinamização da gestão estratégica do MCTI com elementos que garantam maior transparência e melhores resultados aos investimentos públicos em CT&I. Ela visa à integração de dados e sistemas, com filosofia de interoperabilidade, estruturada em quatro eixos principais com o objetivo de construir um painel de conhecimento integrado para uso gerencial.

195. O primeiro eixo consiste na automação dos principais processos do MCTI.

196. O segundo eixo tem por objetivo a integração das informações administrativas existentes nos sistemas de informação do Ministério e de suas unidades, e a integração com o Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (CGU) para a produção de painéis de conhecimento e de gestão.

197. O terceiro eixo pretende integrar as informações existentes em sistemas nacionais relativos à CT&I e pertencentes a outras instituições com atividades relacionadas ao tema.

198. O quarto eixo visa subsidiar a própria política de Monitoramento e Avaliação do MCTI, buscando o aprimoramento desta e contribuindo com a produção e consolidação de novos indicadores e informações sobre as políticas de CT&I. Este eixo constitui o Monitor de Políticas Públicas de CT&I, mantido pela Assessoria de Acompanhamento e Avaliação do MCTI.

199. Em reunião, a equipe da Sepin informou que a implantação da Plataforma está em andamento e nos próximos meses já existirão alguns módulos em operação.

5.6 Aspectos orçamentários

200. O TI Maior tem um orçamento de R$ 473.000.000,00 para o período de 2012 a 2015, não havendo, no período de elaboração deste relatório, qualquer, execução orçamentária ou financeira.

201. Os recursos para o Programa estarão alocados no Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), tanto para ações transversais, quanto para ações verticais. Neste tocante, definiu-se, em reunião do Cati, a proposição do TI Maior como um Projeto Estruturante, constante da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI), no âmbito do FNDCT (peça 85, p. 2).

202. Quanto à renúncia de receitas, segundo o Ministério, não existem incentivos fiscais no âmbito do Programa TI Maior (peça 85, p. 8).

5.7 Principais trabalhos realizados

203. A Sepin informou que ‘ainda está em elaboração, em conjunto com a plataforma de acompanhamento do Programa, a avaliação mais detalhada dos riscos de execução do programa (uma vez que ele não iniciou a sua execução ainda), detalhados por cada uma das medidas propostas’. Acrescenta que, em um momento futuro, será possível abordar tal questão com detalhes.

204. Sendo uma política recente, estudos ou fiscalizações sobre o Programa TI Maior não foram identificados.

5.8 Conclusão

205. O Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) lançou, em 20/8/2012, o Programa Estratégico de Software e Serviços de Tecnologia da Informação, também chamado de TI Maior, cuja coordenação é de responsabilidade da Secretaria de Política de Informática do MCTI (SEPIN/MCTI) e o acompanhamento de responsabilidade do Comitê de Tecnologia da Informação (Cati). Ao programa, foram destinados R$ 473.000.000,00 para o período de 2012 a 2015 (item 174).

206. O TI Maior tem o objetivo de elevar os padrões da indústria brasileira de software e serviços de TI, fomentar a pesquisa e a inovação tecnológica no mercado brasileiro e difundir a área de TI para o país, elevando-o a uma posição de competitividade no cenário mundial (item 176).

207. Possui os seguintes macro objetivos: (i) fortalecer o setor de Software e Serviços de TI no país, na concepção e desenvolvimento de tecnologias avançadas, (ii) criar empregos qualificados no país, (iii) apoiar a geração de empresas de base tecnológica, e (iv) fomentar a pesquisa avançada aplicada, fortalecendo a ligação de grupos de pesquisa e empresas (item 178).

208. Para o acompanhamento do Programa, bem como das demais políticas públicas de responsabilidade do MCTI, está sendo desenvolvida a plataforma Aquarius, que constituirá um painel de conhecimento integrado para uso gerencial e será utilizada como ferramenta de governança pública, apoiando o processo de modernização e dinamização da gestão estratégica do Ministério com instrumentos que garantam maior transparência e melhores resultados aos investimentos públicos em CT&I. Ela visa à integração de dados e sistemas, com a filosofia de interoperabilidade. A Plataforma conterá o desdobramento de cada uma das medidas do TI Maior a serem executadas, conforme Anexo III (item 194).

209. Por ser um Programa recente, sua análise fica limitada, uma vez que ainda há definições em aberto e sua execução de fato não foi iniciada. Não há processos ou procedimentos de monitoramento delineados e as ações do programa ainda estão por ser definidas. Também não há indicadores de desempenho definidos para a medição do Programa (item 185). Dessa forma, uma possibilidade de fiscalização pela Sefti seria o acompanhamento da estruturação da política, uma vez que esta se encontra em implementação.

**6 Benchmarking de TI**

Objetivos do capítulo

210. ‘Se sequer sei onde estou, como saber para onde devo ir?’. Esse é ponto de partida do benchmarking. Para melhor descrever e avaliar a atuação da área de TI no país, há que se compará-la frente ao panorama mundial e a instituições das mais diversas esferas, na busca por caminhos e ferramentas que possam melhorar seus níveis de serviço e sua competitividade.

211. A equipe de auditoria se empenhou em realizar a comparação dos gastos e da utilização da TI na APF com as Unidades da Federação brasileira e com outros países. Buscou-se identificar processos, indicadores, estruturas e ferramentas de gestão utilizadas por essas instituições.

6.1 Objetivos

212. O Governo tem se mostrado importante agente na indústria de Tecnologia da Informação, uma vez que ele é um dos principais consumidores do país. Essa posição atribui relevância a sua atuação nesse mercado e, para avaliá-la, é importante que se conheça também como outros agentes atuam nessa indústria. Nesse sentido, o levantamento foi buscar informações que pudessem servir de parâmetro de comparação para a atuação da APF no mercado de TI.

213. Sob o aspecto do comparativo com outras instituições, objetivou-se conhecer como a TI é utilizada nas Unidades da Federação, tanto quantitativamente, quanto qualitativamente, buscando-se essas informações junto aos estados da federação (secretarias de administração e junto aos Tribunais de Contas dos Estados).

214. No cenário mundial, procuraram-se informações oriundas de institutos internacionais de pesquisa, com o objetivo de posicionar a atuação do governo brasileiro em TI diante dos outros países, bem como obter ferramentas e práticas que pudessem contribuir para sua atuação.

215. Com o objetivo de compor um relatório descritivo e quantitativo sobre a situação da TI na Administração Pública Federal, além da visão da Administração em relação a sua própria atuação nesse cenário de TI, buscaram-se também informações de como o mercado compreende a atuação Governamental. Para isso, foi realizada consulta aos dados dos institutos de pesquisa brasileiros, na tentativa de estabelecer um canal de diálogo com setores da sociedade que produzem informações acerca da tecnologia da informação e inovação nacionais. Foram contatadas diversas mídias especializadas, institutos de pesquisa, fundações e universidades na procura de alguma iniciativa voltada para a pesquisa quantitativa e qualitativa sobre a TI na APF ou mesmo no Brasil (mercado, usuários, fornecedores, serviços, produtos etc.).

6.2 Gastos de TI nos Estados

216. Para obtenção das informações acerca dos gastos de TI nos estados, foram encaminhados ofícios (a exemplo do Ofício 618/2012, peça 7) para as Secretarias de Gestão Administrativa de todas as Unidades da Federação, solicitando os gastos previstos e realizados em Tecnologia da Informação nos anos de 2011 e 2012.

217. As informações obtidas acerca dos gastos de TI nas Unidades da Federação foram restritas, uma vez que dos 27 Estados somente treze responderam ao ofício de requisição (48%). Há de se evidenciar ainda que a coleta de informações se limitou a aspectos quantitativos dos gastos estaduais de TI, tendo sido solicitados os valores orçados e gastos pela Administração estadual em tecnologia da informação, nos anos de 2011 e 2012.

218. Em resposta, foram obtidos os seguintes valores (peça 173):

**Tabela 10 - Gastos em Tecnologia da Informação pelas Unidades da Federação**

| | Gastos em Tecnologia da Informação 2011 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | **Previsão (R$)** | **Previsão/Dotação Inicial (R$)** | **Dotação Final (R$)** | **Empenhado (R$)** | **Liquidado (R$)** | **Pago (R$)** |
| **MS** | | 224.993.660,00 | 281.323.364,06 | | | 162.379.656,14 |
| **AL** | | | | 53.533.073,81 | 41.408.116,99 | 40.135.675,80 |
| **BA** | | 116.208.000,00 | 133.910.866,00 | 118.573.538,26 | | 105.938.572,17 |
| **SE** | 57.553.532,00 | | | | | 33.359.897,08 |
| **PR** | | | | | | 512.972.000,00 |
| **PI** | 27.233.842,00 | 27.632.864,00 | | | | 4.901.670,23 |
| **MG** | 710.719.759,00 | | | 581.904.290,00 | | |
| **RS** | 3.782.760,00 | | | | | 3.843.026,17 |
| **CE** | 188.360.000,00 | | | 143.630.000,00 | | |
| **AC** | 1.158.560,18 | | | | | 15.404.269,39 |
| **PA** | | 13.431.607,00 | 11.687.546,20 | 9.255.673,26 | 9.156.944,59 | |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **SC** | 136.886.581,00 | | | | | |
| **PA** | | | | | | |
| | **Gastos em Tecnologia da Informação 2012** | | | | | |
| | **Previsão** | **Previsão/Dotação Inicial** | **Dotação Final** | **Empenhado** | **Liquidado** | **Pago** |
| **MS** | | 316.984.800,00 | 365.337.041,13 | | | 143.163.380,34 |
| **AL** | | | | 40.792.524,53 | 29.098.783,43 | 28.761.830,45 |
| **BA** | | 136.032.000,00 | 147.123.113,00 | 92.165.769,93 | | 77.548.413,48 |
| **SE** | 66.984.000,00 | | | | | 22.487.667,79 |
| **PR** | | | | | | 490.370.000,00 |
| **PI** | 27.308.072,00 | 32.253.726,00 | | | | 2.879.789,21 |
| **MG** | 643.310.065,00 | | | 419.747.076,00 | | |
| **RS** | 3.867.848,00 | | | | | 2.062.630,96 |
| **CE** | 157.851.000,00 | | | 51.044.000,00 | | |
| **AC** | 5.819.793,40 | | | | | 10.739.816,10 |
| **PA** | | 51.273.111,00 | 40.651.114,00 | 24.441.191,19 | 19.340.443,12 | |
| **SC** | | | | | | |
| **PB** | 43.865.000,00 | 45.291.000,00 | 14.221.000,00 | 13.861.000,00 | | |

219. Alguns dos montantes apresentados vieram acompanhados da descrição da metodologia utilizada para a totalização dos gastos de TI. Dessas informações, verificou-se que alguns Estados consideraram como gastos de TI as despesas registradas na ‘subfunção 126 - Tecnologia da Informação’ (peça 135, p. 7), enquanto outros consideraram os gastos aglutinados na ação ‘Gestão de TI’ (peça 76, p. 1).

220. Entretanto, quando o Estado considera, por exemplo, exclusivamente os gastos computados na ‘Subfunção 126’, é sabido que eles abrangem apenas uma parte dos gastos de TI e não representam os valores totais, conforme estudo realizado por esta Secretaria no âmbito do TC-007.972/2007-8, Acórdão 371/2008-TCU-Plenário. Tem-se, portanto, que a inexistência de uniformidade de entendimento sobre o conceito de ‘gastos de TI’, ou mesmo sobre os critérios que os demarcam dificulta a identificação clara, objetiva e transparente dos gastos em Tecnologia da Informação, como declarado pelo próprio gestor estadual (peça 65, p. 2).

221. Assim como os gestores divergem na hora de obter e calcular o total dos gastos de TI, os ordenadores de despesa também podem não utilizar critérios comuns para lançamento dessas despesas, registrando-as em ações e elementos de despesa diversos, dificultando a identificação clara, objetiva e transparente dos gastos em Tecnologia da Informação.

222. Essa lacuna conceitual, decorrente de uma falta de padronização e classificação dos gastos de TI, constitui fator preponderante na justificativa da aguçada discrepância nos valores obtidos. A título de exemplo, destacam-se os valores de TI previstos em 2012 que oscilaram entre R$ 513 Milhões (PR) e R$ 4 Milhões (RS).

223. Outro ponto a ser ressaltado refere-se à existência dos valores solicitados. Diante da atual relevância do domínio da Tecnologia da Informação, espera-se que as Secretarias Estaduais de administração devam conhecer os detalhes desses montantes, utilizando-os como instrumento de gestão, uma vez que o orçamento é informação essencial para o planejamento da área de TI. Entretanto, vários Estados tiveram que contabilizar os valores solicitados ou demandá-los a outras secretarias, conforme demonstrado nas respostas (por exemplo, peça 135, p1, peça 58, p1, peça 64, p 1, e peça 68, p 1) aos Ofícios encaminhados às Secretarias Estaduais de Administração, a molde do Ofício 632/2012-TCU-Sefti (peça 21).

224. Com o intuito de conhecer como os Tribunais de Contas dos Estados trabalham o assunto TI entre seus jurisdicionados, foram encaminhados ofícios de requisição (a molde do Ofício 732/2012,

peça 101) para os Tribunais de Contas dos Estados e Tribunais de Contas do (s) município (s) com indagações acerca dos dados que eles dispõem sobre os gastos de TI de seus jurisdicionados e das fiscalizações de TI realizadas.

225. Quanto ao controle exercido pelos Tribunais de Contas de âmbito estadual sobre as os gastos na área de Tecnologia da Informação, foram recebidas informações de 14 dos 33 Tribunais contatados (42%). As respostas recebidas revelaram que, em geral, os Tribunais de Contas não possuem processo formalizado para o acompanhamento do orçamento de TI dos Estados e Municípios (peça 170). Somente dois dos Tribunais que responderam à solicitação de informação afirmaram controlar os gastos de TI mediante o acompanhamento sistemático das informações lançadas nos Sistemas estaduais. O Tribunal de Contas do Estado do Ceará acompanha as informações lançadas nos sistemas SIOF, SIAP, S2GPR, SCC e Licitar, e no Portal da Transparência, e o Tribunal de Contas do DF utiliza-se de sistema desenvolvido internamente (SISCOEX) que obtém informações do SIGG01 e viabiliza consultas pelos subelementos da despesa relativos aos gastos com tecnologias da informação e comunicação do Governo do Distrito Federal.

226. Embora, em geral, os Tribunais de Contas Estaduais e dos Municípios não tenham departamento específico responsável pela fiscalização da área de TI Estadual, seis dos Tribunais que prestaram informações afirmaram realizar fiscalizações específicas de TI (46%). O Tribunal de Contas do Distrito Federal e o Tribunal de Contas do Estado do Ceará declararam que contam, em sua estrutura, com uma unidade especializada em fiscalizações de TI. Ademais, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro declarou possuir uma Coordenadoria de Auditoria e Desenvolvimento e outros quatro Tribunais declararam possuir previsão de criação de um setor especializado. Assim, conclui-se que 54% dos Tribunais de contas dos estados que responderam à pesquisa demonstraram ter a visão da importância da especialização de sua atuação na área de tecnologia da informação.

227. Do exposto, tem-se a percepção de que as áreas de TI nos estados carece de planejamento e controle (itens 222, 223 e 226). A situação de ausência de informações básicas dificulta a comparação de processos, estrutura, indicadores e demais ferramentas de gestão entre a APF e os estados.

6.3 Situação da TI nos Países

228. Um dos institutos contatados para obter informações foi o Gartner, ao qual foram solicitados alguns indicadores úteis para o trabalho de benchmarking dos números da TI governamental de outros países, com a abrangência restrita aos governos federais. Solicitou-se, por exemplo, indicadores do valor gasto em TI, maturidade em governança e gestão de TI, governo eletrônico, tributos aplicáveis em TI, importações e exportações de TI.

229. A resposta à consulta realizada ao Instituto não trouxe números absolutos, e muitas das informações abrangeram todo o mercado de TI nacional dos países (não somente o governo federal, portanto) restando comprometida a análise comparativa dos valores informados com a situação da APF brasileira (peça 131).

230. Nesse levantamento, foram encontrados vários estudos internacionais sobre a indústria de TIC, inclusive com a apresentação de rankings dos países em relação a aspectos específicos da indústria e seus impactos, a exemplo do *‘The Global Information Technology Report 2012’*.

231. Neste levantamento, constatou-se que, embora os institutos de pesquisa internacionais tragam dados do setor de TI brasileiro, a exemplo do *‘Global IT Report’*, estes são baseados em informações repassadas pela Fundação Dom Cabral. Em entrevista com os profissionais da instituição, a equipe foi informada que os valores utilizados como fonte de informação sobre o Brasil não são oficialmente chancelados. A Fundação informou à equipe de auditoria que coleta muitas informações de maneira extraoficial e as transmite a instituições estrangeiras. Essa situação materializa um significante risco de falta de acurácia nos dados repassados nesse processo. Informações falhas podem resultar em um relatório que não retrata a realidade nacional. A propósito, se considerarmos que a pesquisa analisada se trata de uma publicação de âmbito mundial, informações errôneas poderiam gerar conclusões inapropriadas que, em última instância, podem causar impacto econômico negativo para o Brasil.

The Global Information Technology Report 2012

232. O *World Economic Forum* desde 2002 tem publicado o Global Information Technology Report (GITR), estudo que oferece uma visão geral da situação da Tecnologia de Informação e Comunicação no mundo. Em parceria com a Insead (*The Business School for the World*), o Fórum busca com o estudo identificar, medir e comparar índices nacionais capazes de alavancar a área de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) do país, de tal forma que aumente a sua competitividade e o bem-estar da população (peça 171, p. 13). O estudo apresenta esses indicadores e os consolida em um único índice denominado *Networked Readiness Index* (NRI), que é utilizado para a classificação dos países. O GITR de 2012 abrange um número recorde de 142 países, os quais juntos são responsáveis por 98% do produto interno bruto mundial (peça 171, p. 14).

233. Embora o estudo não se restrinja à atuação do setor público, ele apresenta o desempenho dos países em diversos segmentos da área de TI. Uma vez que, no Brasil, os gastos do Governo Federal têm uma representação significativa no mercado de TI do país, as informações podem ser também analisadas sob a ótica da atuação pública.

234. O *Networked Readiness Index* (NRI) tem sido utilizado desde 2002 para avaliar o grau com que o estímulo ao setor de TIC induz ao crescimento da competitividade (peça 171, p. 29). No estudo realizado em 2012, com o intuito de manter esse índice alinhado com a evolução do setor de TIC ocorrida nos últimos anos, o processo de construção do NRI sofreu significativa alteração. Seus pilares foram redefinidos, algumas de suas variáveis substituídas e incluídos em sua composição indicadores do impacto da TIC na economia e na área social do país (peça 171, p. 30).

235. Cinco princípios fundamentam a formação do índice NRI, quais sejam: a mensuração do impacto social e econômico da TIC; a aptidão de um ambiente à promoção da inovação e do empreendedorismo é determinante para a obtenção dos benefícios sociais e econômicos oriundos do uso da TIC; a infraestrutura e a utilização da TIC são pré-condições para haver mudanças sociais e econômicas; todos os segmentos da área de TIC coexistem e interagem, sendo que a evolução de um deles induz à evolução de outro; o estudo deve prover orientações e identificar oportunidades de parcerias público-privadas (peça 171, p. 32).

236. Com base nesses princípios, o estudo definiu os 10 pilares que compõem o NRI, dispostos em 4 subíndices descritos abaixo. Para medir o desempenho das nações em cada um desses 10 pilares, foram colhidos 53 indicadores, que avaliaram aspectos específicos da economia numa escala de 1 a 7 (peça 171, p. 347).

236.1. Ambiente
236.1.1 Ambientes político e regulamentar;
236.1.2 Ambiente comercial e inovador;
236.2. Disponibilidade
236.2.1 Infraestrutura e conteúdo digital;
236.2.2 Custo;
236.2.3 Habilidade de uso da TIC;
236.3. Utilização
236.3.1 Uso individual;
236.3.2 Uso comercial;
236.3.3 Uso governamental;
236.4. Impacto
236.4.1 Impactos econômicos;
236.4.2 Impactos sociais.

237. Segundo o estudo de 2012, o Brasil está posicionado na 65ª colocação geral, posição mediana do *ranking*, alavancada principalmente graças ao alto índice de utilização comercial da TIC (33ª posição, peça 171, p. 49). O estudo ressalta o bom desempenho do país quanto a sua capacidade de inovação (31ª posição) e aponta como aspectos negativos o oneroso processo para criação de novos

negócios e suas altas taxas, aliado às altas tarifas do uso de celulares e à pobre habilidade de uso da TIC, que impedem que a TIC contribua e acelere o potencial da economia brasileira.

238. Algumas análises quanto à atuação governamental na área de TIC são trazidas pelo GITR. Dos resultados apresentados para o Brasil, destacam-se abaixo os índices diretamente relacionados à atuação governamental. Cabe lembrar que foram avaliados 142 países.

| **PILAR** | **INDICADOR** | **DESCRIÇÃO** | **POSIÇÃO BRASIL** |
|---|---|---|---|
| 2. Inovação e Negócios | 2.9 Aquisições governamentais de produtos de tecnologia avançada | As aquisições governamentais no fomento à inovação tecnológica do país | 52º |
| 8. Utilização Governamental | 8.1 Priorização da TIC pelo Governo | Prioridade que o Governo atribui para a TIC | 67º |
| | 8.2 Importância da TIC na visão de futuro do Governo | Nível de evolução e clareza do plano de governo para a utilização da TIC na alavancagem da competitividade do país | 65º |
| | 8.3 Serviços governamentais online (Governo eletrônico) | Qualidade das entregas dos serviços online oferecidos pelo Governo | 53º |
| 10. Impacto Social | 10.1 Impacto da TIC no acesso a serviços básicos | Como a TIC oferece a todos os cidadãos acesso aos serviços básicos | 54º |
| | 10.3 Uso de TIC e eficiência governamental | Nível de impacto que o uso governamental da TIC sobre a eficiência dos serviços governamentais | 42º |
| | 10.4 Participação eletrônica | Qualidade, relevância, utilidade e disposição dos sites governamentais em prover informações, serviços e ferramentas para participação dos seus cidadãos | 41º |

**Tabela 11- Indicadores relacionados à atuação da TI governamental no Brasil**

Gartner

239. A tabela a seguir foi extraída dos arquivos do instituto Gartner, e ilustra a previsão dos gastos de TI em nível mundial entre 2010 e 2016. Os valores são apresentados por 5 áreas: equipamentos, sistemas de data center, softwares empresariais, serviços de TI e serviços de telecomunicações. Segundo os dados do instituto, o gasto global em TI no ano de 2012 foi de aproximadamente US$ 3,58 trilhões, com previsão de crescimento dos dispêndios para os próximos anos (US$ 4,2 trilhões em 2016). Segundo o Gartner, o maior volume de gastos anuais ocorre em serviços de telecomunicações, seguido pelos serviços de TI.

Table 1. IT Spending by Sector, Worldwide, 2010 Through 2016 (Billions of Dollars)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | CAGR (%) 2011-2016 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Devices | 544 | 610 | 627 | 666 | 694 | 728 | 760 | 4.5 |
| Data Center Systems | 129 | 138 | 141 | 147 | 153 | 160 | 167 | 3.8 |
| Enterprise Software | 245 | 269 | 278 | 296 | 316 | 338 | 360 | 6.0 |
| IT Services | 801 | 865 | 881 | 927 | 974 | 1,025 | 1,079 | 4.5 |
| Telecom Services | 1,568 | 1,662 | 1,661 | 1,701 | 1,742 | 1,783 | 1,823 | 1.9 |
| **Overall IT** | **3,287** | **3,545** | **3,588** | **3,737** | **3,880** | **4,034** | **4,188** | **3.4** |
| Devices (%) | | 12.1 | 2.8 | 6.3 | 4.2 | 4.9 | 4.3 | |
| Data Center Systems (%) | | 6.9 | 1.9 | 4.4 | 4.3 | 4.2 | 4.3 | |
| Enterprise Software (%) | | 9.8 | 3.3 | 6.4 | 6.8 | 6.7 | 6.7 | |
| IT Services (%) | | 8.1 | 1.8 | 5.2 | 5.1 | 5.2 | 5.3 | |
| Telecom Services (%) | | 6.0 | -0.1 | 2.4 | 2.4 | 2.4 | 2.2 | |
| **Overall IT (%)** | | **7.9** | **1.2** | **4.2** | **3.8** | **4.0** | **3.8** | |

Source: Gartner (January 2013)

**Tabela 12 - Previsão de gastos de TI no mundo**

240. A equipe de auditoria requereu ao instituto Gartner informações detalhadas, com o objetivo de construir benchmarking sobre a situação de TI na Administração Pública Federal comparada com o governo de outros países, repassando à empresa de pesquisa os indicadores adequados ao trabalho. O documento produzido pela consultoria, *Inquiry Benchmarking de Indicadores de TI* (peça 131), trouxe poucos dados sobre o desempenho governamental na área de TI no cenário mundial, sem especificar a atuação do Brasil para efeitos de comparação.

241. As informações recebidas apontam que, em 2011, o gasto operacional abarca 79% dos gastos totais do Governo, sendo 21% referentes a gastos de capital. A média percentual de gastos do governo com TI, dentre os países analisados, é de 8.9% do gasto operacional (peça 131, p. 5). A manutenção da área tecnológica ainda abocanha grande parte do orçamento, representando 70% dos gastos e deixando somente 18 % para crescimento e 12% para inovação. A distribuição dos gastos de Ti nos governos pesquisados pelo Gartner, em média, se dá da seguinte forma: 15% em hardware, 16% em software, 45% em gastos com pessoal e 24% com terceirização.

242. No documento, o Gartner menciona o *ranking Global Innovation Index* (GII) de 2012, que apresenta a inovação em TI como fonte e sustentáculo do crescimento econômico do país. Nessa visão, o Brasil se apresenta em 58º lugar, de 141 países, com um desempenho de 36.6 sobre 100.

243. Em relação à atuação governamental, destacam-se as seguintes análises do GII (peça 172):

243.1. O índice de efetividade governamental representa a qualidade dos serviços públicos e civis e o seu nível de independência frente a pressões políticas, a qualidade da elaboração e

implementação da legislação, e a credibilidade do comprometimento do governo com a legislação. Pelo estudo, o governo brasileiro apresenta o índice de 42,8 sobre 100, com a posição 65º. Nesse quesito, Singapura apresentou o índice 100 e a Finlândia 99,8;

243.2. Em relação à participação eletrônica, ou e-participação, o Brasil ficou bem posicionado, 31º, com um índice de 50,0, sendo que os países que apresentaram índice máximo (100,0) foram a Coreia e a Holanda. Esse índice busca representar como os países estão utilizando ferramentas online para promover a interação entre cidadão e governo, bem como entre cidadãos, para benefício de todos;

243.3. Coreia, Singapura e Estados Unidos são os países cujos governos apresentam os melhores serviços online aos cidadãos, com pontuação máxima nesse quesito (100,0);

243.4. A taxa de utilização ou acesso da população às redes de telecomunicação tem forte influência do governo e nesse aspecto o Brasil apresenta um índice de 21,1, ficando na 61º posição, sendo que o maior índice foi obtido pelo governo da Coreia (78,5).

6.4 Como o mercado brasileiro vê a atuação Governamental na área de TI

244. A visão do mercado sobre o desempenho Governamental deve ser levada em conta na análise de benchmarking, juntamente com a visão do cidadão e a própria visão do Governo.

245. Para obter tais informações, foi realizada consulta aos dados dos institutos de pesquisa e se tentou estabelecer um canal de diálogo com setores da sociedade que produzem informações acerca da tecnologia da informação e inovação nacionais. Foram contatadas diversas mídias especializadas, institutos de pesquisa, fundações e universidades na procura de alguma iniciativa voltada para a pesquisa quantitativa e qualitativa sobre a TI na APF ou mesmo no Brasil (mercado, usuários, fornecedores, serviços, produtos etc.).

246. Entretanto, não se obteve informações sobre a percepção do mercado acerca da atuação da APF na indústria de TI. Constatou-se a escassez quanto a indicadores nacionais, processos de medição e estudos feitos no país sobre a atuação do Governo na área de TI. As poucas análises e identificadores levantados relacionam-se a aspectos específicos da TI e, muitas vezes, não se restringem à atuação do Governo, como por exemplo as pesquisas produzidas pelo Centro de Estudos sobre as Tecnologias da Informação e da Comunicação (Cetic.br).

247. Embora pesquisas internacionais tragam algumas análises quantitativas do desempenho do governo brasileiro na área de TI (subtítulo 6.3), muitos dos dados repassados aos institutos responsáveis por essas pesquisas são informações isoladas, oriundas de fontes extraoficiais e desvinculadas a estudos específicos.

248. Em entrevistas realizadas com alguns profissionais da mídia especializada em tecnologia da informação sobre a situação da TI na Administração Pública Federal, todos demonstraram uma preocupação em comum: o controle dos benefícios e dos dispêndios advindos da Lei de informática. Segundo os entrevistados, falta transparência no processo de concessão das renúncias de receitas advindas, bem como do efetivo resultado da política para a sociedade.

6.5 Conclusão

249. A elaboração de uma avaliação completa de benchmarking ficou comprometida na medida em que não se obteve, no bojo deste levantamento, informações suficientes sobre o desempenho da Administração Pública Federal brasileira e de outros países no domínio da TIC. Evidenciou-se uma carência de indicadores, medições, procedimentos de avaliação, enfim, de pesquisas sobre a atuação governamental nessa área.

250. Observou-se que as Unidades da Federação que responderam à solicitação de informação não possuem discernimento uniforme acerca da constituição e classificação dos gastos de TI, o que não permite o confronto entre os pares, tampouco a aferição das despesas públicas totais em Tecnologia da Informação na esfera estadual (item 224). Os Tribunais de Contas dos Estados e os Tribunais de Contas do (s) município (s) também não dispõem, em regra, dessas informações (item 225).

251. Na perspectiva de indicadores internacionais, segundo as pesquisas analisadas, o Brasil ocupa uma posição mediana. Os estudos apontam como pontos fortes do país a capacidade inovadora em seguimentos específicos, os serviços online oferecidos pelo Governo e a participação eletrônica

(e-participação). Por outro lado, o oneroso processo para criação de novos negócios e suas altas taxas, aliado às altas tarifas do uso de celulares e à pobre habilidade de uso da TIC, impedem que a TIC contribua e acelere o potencial da economia brasileira.

252. Constatou-se no âmbito deste trabalho que as informações gerais acerca do desempenho do Governo na esfera de Tecnologia da Informação, seja na esfera do fomento à indústria nacional ou no âmbito interno, são escassas e dispersas entre órgãos e instituições. Em geral, faltam indicadores globais para mensuração da atuação governamental, assim como são raros os estudos e pesquisas nacionais sobre o tema, o que dificulta a avaliação.

253. Neste levantamento, constatou-se que, embora os institutos de pesquisa internacionais tragam dados do setor de TI brasileiro, a exemplo do *Global IT Report*, estes são baseados em informações repassadas pela Fundação Dom Cabral. Segundo a Instituição, muitas dessas informações são coletadas de forma extraoficial, uma vez que há carência de indicadores TIC oficiais. Essa sistemática constitui significante risco de falta de acurácia nos dados repassados nesse processo, e por se tratar de uma pesquisa de âmbito mundial, pode vir a causar impacto econômico para o país.

**7 Trabalhos relevantes da Sefti desde sua criação**

Objetivos do capítulo

254. No intuito de descrever a situação da TI na APF, faz-se necessário considerar um dos atores que influenciam nesse tema: o controle externo. Nesse ínterim, o papel do TCU, por meio do julgamento dos seus acórdãos, têm analisado diversos problemas que permeiam o bom funcionamento da TI na APF, seja por meio da avaliação de processos de contratação ou controles que dão suporte aos órgãos.

255. O presente capítulo apresentará, de forma resumida, os principais trabalhos realizados pelo TCU na área de TI e da Sefti desde sua fundação, em 2006. O intuito deste capítulo é apresentar uma breve visão sobre a forma de atuação do TCU até o ano de 2012, de modo a se configurar em mais um elemento de compreensão do ambiente atual da TI governamental, bem como em insumo para o planejamento de novas ações de controle do Tribunal.

7.1 Objetivos

256. O Tribunal de Contas da União, desde 2006, tem atuado significativamente no domínio da TIC Governamental, na busca de conduzir a área de TI das instituições públicas a uma gestão mais eficiente, econômica, segura e produtiva. O foco da atuação do controle tem sido o tratamento dos problemas e a análise dos casos concretos como efeito de problemas estruturais, de mais alto nível, relacionados à a governança de TI dos seus jurisdicionados. A atuação voltou-se para as causas dos problemas comuns e críticos, para os processos envolvidos na gestão da TI e suas fragilidades, e principalmente para a gestão e governança da alta direção.

257. Essa forma de atuação fomentou mudanças e auxiliou na promoção do amadurecimento da TI na APF, assim como estimulou a criação de novos paradigmas que têm conduzido as unidades de TI do setor público ao aumento do profissionalismo e da eficiência nas suas operações, sempre com o objetivo de agregar valor ao negócio da Administração Pública Federal em benefício da sociedade.

7.2 Atuação da Sefti

258. Nos primeiros anos da década de 2000, o quadro que se apresentava era de baixa qualidade nas contratações de TI. A principal causa detectada era a profusão de regras complexas, provenientes de uma legislação confusa, difícil de interpretar.

259. Ciente desse problema, a Sefti passou a conduzir trabalhos para levantar e organizar a legislação correlata e buscar regras que orientassem a uma boa contratação de TI pela APF, dando cumprimento à legislação vigente e mais eficiente e econômica (Acórdãos plenários 1.558/2003, 786/2006 e 1.215/2009). Com esse conjunto de decisões, o TCU passou a estimular que os órgãos governantes superiores passassem a publicar orientações e diretrizes para contratação de bens e serviços de TI, com o objetivo de evitar irregularidades e promover as boas práticas.

260. O resultado mais relevante desse conjunto de ações foi a edição de uma nova norma, com uma série de detalhes e aperfeiçoamentos no processo de contratação de bens e serviços de TI: a IN

SLTI/MP 4/2008. Publicada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento em 2008, essa norma já foi revisada em 2010 e em 2012.

261. Tão logo foi criada a Secretaria (2006), foi realizado um trabalho para conhecer o montante dos gastos de TI na esfera federal. O levantamento dos gastos de TI na APF, que gerou o Acórdão 371/2008-Plenário, detectou a falta de transparência do orçamento de TI na Lei Orçamentária Anual (LOA), causada também pela falta de uniformidade na categorização dos gastos de TI, o que inviabilizava a quantificação dos gastos federais de TI.

262. Como solução, o Tribunal exarou a orientação para que os OGS competentes, no caso, a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e o Departamento de Coordenação das Empresas Estatais (Dest), criassem mecanismos para identificação dos orçamentos de TI, tanto previstos, quanto executados. Isso foi feito, com a inclusão de dispositivos na LDO da época, criação de novos subelementos de despesas e alteração dos planos de despesas globais das estatais.

263. Outro ponto relevante que foi objeto de trabalhos desta secretaria é a repactuação, por se tratarem de instrumentos de reajuste contratual em casos de duração continuada. Os trabalhos da Sefti evidenciaram a ausência de regras para efeitos financeiros retroativos nas repactuações, ocorrida devido a uma lacuna legislativa. Assim, o Tribunal utilizou um caso concreto para se aprofundar no assunto (Acórdão 1.827/2008-Plenário) e elaborou a tese de preclusão lógica (quando se pretende praticar ato incompatível com outro anteriormente praticado) e, com isso, estabeleceu uma regra para resolver esse problema, já que a legislação não trazia essa regra.

264. Consequentemente, após análise, em 2009 a Advocacia-Geral da União (AGU) publicou parecer emitido pelo Advogado-Geral da União ratificando a tese de preclusão constante do Acórdão 1.827/2008-Plenário, que foi aprovado pelo Presidente da República e, com isso, vinculou toda a Administração Pública Federal. Também a SLTI promoveu uma alteração na IN 2/2008. Esses dois documentos incorporaram a tese da preclusão lógica aprovada pelo TCU.

265. Outra questão de atuação da Sefti foi a utilização da técnica e preço (T&P) em detrimento do pregão para contratações de bens e serviços de TI, implicando, na via indireta, em diversas ilegalidades nas contratações e, muitas vezes, perdendo-se a oportunidade de se obter uma proposta mais vantajosa para a Administração (Acórdão 2.471/2008-Plenário). O paradigma anterior era que por serem produtos e serviços de tecnologia, deveriam ser necessariamente contratados por T&P. A Sefti promoveu estudos e lançou a Nota Técnica 2/2008-Sefti/TCU que apresenta argumentos legais sobre a compatibilidade e obrigatoriedade do uso de Pregão para aquisições de bens e serviços de TI pela APF.

266. Trabalhos recentes (Acórdãos 2308/2010 e 2585/2012, ambos do Plenário do TCU) permitiram evidenciar o aumento no número de licitações feitas por pregão e o reduzido número de licitações do tipo técnica e preço, que também pode ser verificado por meio do Observatório Sefti (Acórdão 2584/2012-Plenário), quando se analisa as modalidades de licitação utilizadas nos últimos anos.

267. Ainda que o Pregão seja a regra, a Sefti verificou que essa modalidade de licitação também tem problemas próprios. A Secretaria então buscou identificar os problemas sistêmicos que podem onerar as contratações públicas ou infringir o princípio da isonomia, bem como suas causas.

268. Em levantamento realizado sobre o Sistema Siasg e o Portal Comprasnet, foi abordada a atuação de ‘‘robôs’ em pregões eletrônicos (Acórdão 1.647/2010-Plenário). Tais dispositivos de envio automático de lances já haviam ensejado questionamento por parte de licitantes derrotados em licitações, com risco de afronta ao princípio da isonomia. A orientação foi para que a SLTI/MP estudasse uma forma de contornar o problema e mitigar os riscos à isonomia dos licitantes quando da utilização de robôs.

269. Em resposta, foi expedida a IN SLTI/MP 3/2011, colocando como regra que lances da mesma empresa que são dados com intervalo inferior a vinte segundos devem ser desconsiderados, como solução temporária. A SLTI ainda estuda forma de complementar essa estratégia, a qual deverá ser avaliada no segundo monitoramento do acórdão.

270. O uso da modalidade pregão traz ainda a possibilidade de fraudes por meio de propostas que não são frequentemente honradas. A fiscalização que resultou no Acórdão 1793/2011-Plenário identificou, por meio da análise dos dados dos pregões eletrônicos, evidências sobre o comportamento 'aventureiro' ou 'coelho' de licitantes. A orientação desse acórdão para a gestão foi que os órgãos governantes superiores deveriam orientar todos os outros órgãos de que é obrigação, e não faculdade do gestor, abrir o processo administrativo para apuração do ocorrido, para verificar a violação ao art. 7º da Lei 10.520/2002.

271. Ainda não foi avaliada a ação da gestão, nem há a percepção de que esse problema foi resolvida. Contudo, está em curso uma fiscalização (TC-015.239/2012-8), que tem por objetivo verificar o cumprimento do art. 7º da Lei 10.520/2002.

272. Também foram identificadas empresas auferindo indevidamente dos benefícios concedidos às microempresas e empresas de pequeno porte pela Lei Complementar 123/2006 em licitações (direito de preferência).

273. A orientação nesse caso foi para que a SLTI/MP implantasse controle no sistema Comprasnet que impedisse o uso dessa prerrogativa quando a empresa não está naquela situação, criando mecanismos de verificação, inclusive buscando informação no sistema Siafi para verificar se o faturamento daquela empresa já tinha superado o montante que lhe permitia ficar naquela condição de microempresa ou empresa de pequeno porte.

274. Outro foco de atuação da Sefti se concentrou na utilização abusiva do instituto de registro de preços na APF. A adesão ilimitada e irrestrita ao registro de preços viola a economicidade/economia de escala (contratações em tese mais caras); a impessoalidade (excesso de discricionariedade do gestor da ata); a publicidade (regras do jogo não são claras); a isonomia (competição desigual) e a vinculação ao instrumento convocatório (quantidade imprecisa).

275. Para conter o uso indiscriminado e ilegal do registro de preços, o Acórdão 1.233/2012-Plenário orientou seus jurisdicionados que é necessário fundamentar formalmente a criação da ata de registro de preços, bem como praticar todos os atos descritos no Decreto 3.931/2001, art. 3º, § 2º, em especial o previsto no seu inciso I ('convidar mediante correspondência eletrônica ou outro meio eficaz, os órgãos e entidades para participarem do registro de preços'). Além disso, é necessário executar o obrigatório planejamento da contratação, fixar os quantitativos máximos a serem contratados durante a vigência da ata e gerenciar a ata de forma que a soma dos quantitativos contratados em todos os contratos derivados da ata não supere o quantitativo máximo previsto no edital. Como resultado dessa ação de controle ocorreu a publicação de novo regulamento, o qual estabelece limites para adesões do tipo 'carona' (Decreto 7.892/2013).

276. Por fim, as assessorias jurídicas dos órgãos federais têm a atribuição de verificar a legalidade do processo de contratação (art. 38, parágrafo único, da Lei 866/1993). Em vários trabalhos, verificaram-se deficiências recorrentes no controle interno executado (Acórdão 2.471/2008-Plenário).

277. O Tribunal orientou a AGU que estabelecesse uma lista de verificação para ser utilizada pelos assessores jurídicos, ou seja, criasse um conjunto de verificações mínimas que todos deveriam executar para aferição da legalidade das contratações de bens e serviços de TI. Em atenção, à orientação do Tribunal, a AGU criou as listas de verificação, que estão disponíveis no seu site (www.agu.gov.br). Os pareceristas jurídicos elaboraram as listas de verificação para contratação de bens e serviços de TI e para outros tipos de contratação. Entretanto, ainda não foi avaliado se há percepções de que o problema foi resolvido.

278. Além desses trabalhos com enfoque na gestão e nos processos de contratação, a Sefti prossegue com a atuação do Tribunal nos casos concretos que chegam para análise da legalidade dos contratos. A expectativa é que com a melhoria da governança dos órgãos e com as orientações expedidas pelos órgãos governantes superiores muitos dos problemas comuns sejam evitados e as contratações, em geral, encontrem-se em conformidade com a lei.

**7.3 Conclusão**

279. Do exposto, observa-se que a Sefti, atuando com foco no aperfeiçoamento da governança e gestão da TI na esfera federal, tem trazido significantes mudanças na atuação da área de TI do Governo.

280. Ao longo dos 6 anos de atuação da Secretaria, destacam-se os seguintes produtos nos quais atuou de forma propulsora: recomendação de criação de um novo modelo de contratação de bens e serviços de TI, determinação de criação e uniformização dos mecanismos de identificação do orçamento federal de TI, definição de critérios de repactuação em contratos de duração continuada, orientação para a utilização do pregão para contratação de bens e serviços de TI considerados comuns, definição de critérios para utilização do registro de preços, proposta para a criação de controles para se evitar fraudes nos pregões e o comando para a criação de uma lista de verificação para uso da AGU no controle interno da legalidade contratual. Ressalte-se que algumas dessas realizações extrapolam a área de TI, alcançando contratos em geral.

281. Do exposto, a percepção, em geral, é de que a área de TI da Administração Pública Federal evoluiu e tem amadurecido, assim como o processo de contratação dos bens e serviços de TI. Apesar da dificuldade de se mensurar quantitativamente o benefício gerado pelas mudanças movidas pelas deliberações deste Tribunal, alguns dos avanços já podem ser demonstrados atualmente por meio de indicadores, como, por exemplo, o nível de governança dos órgãos (perfil GovTI2010 e perfil GovTI2012) e o acréscimo no número de pregões para contratação de bens e serviços de TI considerados comuns, cuja comprovação e análise pode ser realizada com a utilização do Observatório Sefti.

**8 Conclusão**

282. É possível observar entre as principais políticas de tecnologia da informação do governo federal oportunidades de trabalhos a serem realizados pela Sefti. Diferentemente do abordado pela Secretaria até aqui, tais trabalhos teriam como foco a atuação típica do setor privado na economia, seja pelo crescimento das atividades e valor agregado do mercado de TI, seja pelo fator externo de uma política de TI aos demais setores da economia.

283. Algumas dessas políticas já foram objeto de trabalhos do TCU, a exemplo da Lei de Informática e do Programa Nacional de Banda Larga. A primeira possui, também, diagnóstico amplo de suas fraquezas, realizado por pesquisadores independentes. Pelo volume de recursos envolvidos e por ter prazo de expiração, considera-se importantíssimo que haja avaliação de seus benefícios antes de eventual prorrogação (item 73).

284. Sobre o PNBL, considera-se que a Sefid realiza acompanhamento dessa política, conforme relatado no capítulo específico (item 116). Portanto, entende-se que a realização de trabalhos da Sefti na área deve ser acordado com aquela secretaria, de forma complementar à atuação já estabelecida.

285. O Plano Brasil Maior engloba objetivos e ações de outras ações governamentais, sendo definido pelo Mdic como política industrial, não tendo relação com ações orçamentárias (item 151). Embora não seja uma política industrial ampla, possui setorial específica para tecnologia da informação, comunicações e complexo eletroeletrônico (item 171). Além do acompanhamento dessa setorial, outra ação que poderia ser analisada é o Programa Um Computador por Aluno, cujos equipamentos devem obedecer ao processo produtivo básico definido e os efeitos da desoneração tributária para empresas de TI, a exemplo da avaliação de seus efeitos nos contratos de serviço de duração continuada (item 172).

286. O Programa TI Maior, lançado recentemente, tem o objetivo de elevar os padrões da indústria brasileira de software e serviços de TI, buscando ampliar a competitividade dessa indústria e possibilitando a disputa do mercado externo, o qual representa uma parcela modesta atualmente (item 206). Outros objetivos são a criação de empregos qualificados, o fomento de empresas de base tecnológica e fomento a ligação de grupos de pesquisa com empresas (item 207). A opção por trabalhos sobre esse programa deve considerar seu recente lançamento e sua ausência de produtos e indicadores (item 209).

287. De forma complementar, buscou-se informações sobre a capacidade das unidades da federação em reconhecer a parcela do orçamento relacionada à TI e às políticas públicas da área. Nesse sentido, foram enviados ofícios às secretarias de administração estaduais e notou-se grande disparidade dos dados e dúvidas quanto à constituição do que seria a parcela do orçamento relacionada à TI (item 225).

288. Quanto à atuação dos Tribunais de Contas dos Estados e dos Municípios, das informações oriundas dos catorze Tribunais que responderam à solicitação de informações, observou-se que muitos Tribunais não acompanham o orçamento de TI do Estado e de seus municípios, nem realizam fiscalizações específicas de TI (78%). Somente duas instituições acompanham regularmente os gastos de TI e possuem setor específico de auditoria de TI. Contudo, mais da metade desses Tribunais (8) demonstraram ter a visão da importância da especialização de sua atuação nessa área, declarando a existência ou previsão de pessoal especializado para futuros trabalhos ou até de departamento específico (itens 225 e 226).

289. Dessa forma, considera-se importante continuar atuando no auxílio aos demais tribunais de contas estaduais, em prol de aumentar a eficiência do controle dos gastos de TI das unidades da federação e sua capacidade de induzir boas práticas de governança e gestão de TI nas administrações estaduais e municipais.

9 PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

290. Diante do exposto, e tendo em conta que as possibilidades de atuação identificadas neste trabalho serão objeto de propostas de fiscalização formuladas oportunamente em processos administrativos específicos, submetem-se os autos à consideração superior, com a seguinte proposta:

290.1. arquivar os presentes autos.”

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em análise o levantamento de auditoria realizado pela Sefti como parte da criação do "Observatório Sefti", sistema de informação destinado a fornecer uma visão abrangente da utilização e da operação da TI na Administração Pública Federal.

2. A presente auditoria objetiva complementar o levantamento iniciado no TC-017.348/2012-9, julgado por meio do Acórdão 2.584/2012-TCU-Plenário. Naquela oportunidade, foi feito o levantamento de informações quantitativas sobre as ações adotadas na área de Tecnologia da Informação (TI) pela Administração Pública Federal. No presente trabalho, o enfoque foi a tomada de conhecimento acerca das principais políticas públicas federais da área de tecnologia da informação, bem como a tentativa de estabelecimento de parâmetros de avaliação (*benchmarking*) da posição do Brasil em relação a outros países quanto à atuação da TI governamental.

3. Quanto às políticas públicas, foram avaliadas qualitativamente no presente trabalho:

a) Lei de Informática - Lei 8.248/1991;
b) Programa Nacional de Banda Larga;
c) Plano Brasil Maior, e
d) Programa TI Maior.

4. Em relação a essas políticas, foram levantadas as suas principais características, tais como: objetivos buscados, seus marcos regulatórios, aspectos organizacionais, aspectos orçamentários, suporte de tecnologia da informação empregado na sua gestão, principais trabalhos desenvolvidos, riscos envolvidos, além de outros aspectos específicos de cada política.

5. Quanto ao estabelecimento de um sistema de *benchmarking* objetivando avaliar a posição do Brasil em relação a outros países quanto à atuação da TI governamental, essa tentativa restou prejudicada. Em que pese a Sefti ter envidado amplos esforços em obter informações junto aos Estados brasileiros, aos tribunais de contas estaduais e de municípios, bem como a situação do uso de TI por governos de outros países, não foi possível obter informações suficientes sobre o desempenho da Administração Pública Federal brasileira e de outros países no domínio da TIC. Restou evidenciada uma carência de indicadores, medições e procedimentos de avaliação sobre a atuação governamental nessa área.

6. Como complemento deste levantamento, a Sefti relacionou os seus trabalhos mais relevantes acerca da sua atuação nessa área desde a sua criação. Nesse contexto, foram destacadas as decisões do Tribunal que influíram de forma marcante no aprimoramento do arcabouço normativo regulador dos processos de contratação de bens e serviços de tecnologia da informação pela Administração Pública Federal. Foram também destacadas atuações que buscam a eliminação de práticas inadequadas nesses processos, tais como a utilização da licitação tipo técnica e preço em detrimento do pregão, a utilização de "robôs" quando do emprego dessa última modalidade, e a utilização abusiva do instituto de registro de preços pela Administração.

7. Feitas essas considerações, entendo que o levantamento realizado pela Sefti atendeu a contento aos seus objetivos, razão por que acolho a proposta de arquivamento dos autos. Mesmo em relação às dificuldades que impediram o estabelecimento do desempenho da Administração Pública brasileira no uso de TI em relação a outros países, penso que a ausência de parâmetros detectada pela auditoria constitui, por si mesmo, elemento importante a ser considerado em futuras fiscalizações a serem conduzidas pela unidade técnica.

Ante o exposto, manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 1999/2013 - TCU - Plenário

1. Processo TC-029.738/2012-1
1.1. Apenso: TC-017.348/2012-9
2. Grupo: I - Classe: V - Assunto: Levantamento de Auditoria.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Unidades: Diversas unidades jurisdicionadas em todos os Poderes.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Sefti.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de levantamento de auditoria realizado pela Sefti como parte da criação do “Observatório Sefti”, sistema de informação destinado a fornecer uma visão abrangente da utilização e da operação da TI na Administração Pública Federal,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em arquivar os presentes autos, com fundamento no art. 169, inciso V, do Regimento Interno do TCU.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1999-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I - CLASSE V - Plenário
TC-046.097/2012-0
Natureza: Relatório de Auditoria
Unidades: Caixa Econômica Federal – MF, Ministério do Turismo, Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE
Responsáveis: Jorge Fontes Hereda (095.048.855-00); Luizianne de Oliveira Lins (382.085.633-15)
Interessado: Congresso Nacional
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: FISCOBRAS 2013. OBRAS DE REFORMA E AMPLIAÇÃO DO MERCADO DOS PEIXES EM FORTALEZA/CE. PT 23.695.1166.10V0.0348/2012. INCONSISTÊNCIAS NOS DETA-LHAMENTOS, QUANTITATIVOS E ORÇAMENTOS INTEGRANTES DO PROJETO OU DA PLANILHA ORÇAMENTÁRIA DO CONTRATO PRODETUR. DETERMINAÇÕES.

RELATÓRIO

Trata-se de relatório de auditoria do Fiscobras/2013, realizada nas obras de requalificação da orla da Beira Mar em Fortaleza/CE, autorizada pelo Acórdão 3.302/2012 - Plenário (Fiscalização 1.419/2012).

2. O Projeto de Requalificação Urbana e Ambiental da Beira Mar e Litoral Leste do Município de Fortaleza/CE foi licitado pela prefeitura do Município de Fortaleza em junho de 2012, mediante a Concorrência Internacional 01/2012, no valor de R$ 282.003.254,43, sendo declarada vencedora a empresa Camargo Corrêa S.A. com a proposta de R$ 231.981.086,75 (desconto de 17,8%), dando origem ao Contrato Prodetur/Setfor 03/2012.

3. Entretanto, com relação ao projeto, somente houve aporte de recursos federais do Ministério do Turismo, por intermédio da Caixa Econômica Federal, objeto do Contrato de Repasse 0375.497-23/2011, cujo valor total é de R$ 4.797.500,00, sendo R$ 4.387.500,00, o qual foi celebrado com vistas à reforma e ampliação do Mercado dos Peixes. A execução desse contrato de repasse consistiu no cerne da fiscalização. De maneira secundária, a equipe de auditoria examinou a documentação de todo o projeto, tendo encontrado inconsistências que, conforme suas proposições, deverão ser saneadas em caso de eventual previsão de aporte de recursos federais para sua execução.

4. O relatório de fiscalização, elaborado por equipe de auditoria da Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento, encontra-se acostado à peça 36 deste processo, e suas conclusões e propostas foram endossadas pelo supervisor dos trabalhos e pelo titular da unidade técnica especializada (peças 37 e 38). Reproduzo, a seguir, no essencial, as informações constantes do aludido relatório de auditoria:

"**1 - APRESENTAÇÃO**

Trata-se de fiscalização das obras do projeto de requalificação urbana e ambiental da orla da Beira Mar e do Litoral Leste do Município de Fortaleza/CE, custeadas com os recursos previstos no Contrato de Repasse 0375.497-23/2011, celebrado entre o Ministério do Turismo, representado pela Caixa Econômica Federal e a prefeitura do Município de Fortaleza, no âmbito do Programa de Trabalho 23.695.1166.10V0.0348/2012 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística - Nacional (Crédito Extraordinário), incluída no Fiscobras/2013 (Acórdão 3.302/2012-Plenário).

**Importância socioeconômica**

O texto a seguir reproduzido foi integralmente retirado do Plano de Trabalho do Contrato de Repasse 0375.497-23/2011, bem como do Memorial Descritivo do Projeto Básico, elaborado pela PMF, mencionando alguns aspectos socioeconômicos da obra requalificação urbana e ambiental da orla da Beira Mar e requalificação da Praia do Futuro e Litoral Leste de Fortaleza/CE:

'A Avenida Beira-Mar se consolidou, ao longo dos anos, como palco onde se concentram muitas interações econômicas e sociais entre os indivíduos que nelas residem ou que as visitam, expressadas sob a forma de manifestações culturais, artísticas, esportivas, políticas e pelo comércio de produtos e serviços.

O planejamento da Avenida Beira-Mar significa, portanto, pensar sobre as formas como a população em geral - e os turistas, particularmente - chegam à avenida e como se organizam para realizar as suas atividades no local, bem como desfrutam do tempo que passam ali. Implica, também, projetar os impactos sociais, econômicos e ambientais que essas alterações têm sobre a orla e sobre as áreas adjacentes.

Diante disso, o presente projeto tem como objetivo potencializar as funções econômicas e sociais da Avenida Beira-Mar com vistas a aumentar a satisfação daqueles que usufruem dos atrativos desta parte da cidade.

Também foram incorporadas ao projeto as questões relativas ao meio ambiente. Essas preocupações foram traduzidas sob a forma da busca de economia do consumo de recursos naturais não renováveis. Ademais, foi dado enfoque às questões relativas à geração de resíduos, bem como ao tratamento mais apropriado destes, fomentando programas de coleta seletiva e de reciclagem dos resíduos.'

**2 - INTRODUÇÃO**

**2.1 - Deliberação que originou o trabalho**

Em cumprimento ao Acórdão 3.302/2012 - Plenário, realizou-se auditoria na Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE, Ministério do Turismo e Caixa Econômica Federal - MF, no período compreendido entre 8/4/2013 e 17/5/2013.

A principal razão que motivou esta auditoria foi a importância socioeconômica das obras para a municipalidade.

**2.2 - Visão geral do objeto**

O Governo Federal, por intermédio do Ministério do Turismo e representado pela Caixa Econômica Federal, firmou com a prefeitura do Município de Fortaleza/CE o Contrato de Repasse 0375.497-23/2011, cujo valor é de R$ 4.797.500,00, do qual R$ 4.387.500,00 são recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) e o restante (R$ 410.000,00) a título de contrapartida municipal.

O referido contrato de repasse tem por objeto a execução da reforma e ampliação do Mercado dos Peixes, localizado na orla da Av. Beira Mar, no Município de Fortaleza/CE.

A obra consiste na construção de quatro blocos em que serão comercializados pescados, além do bloco da sede da Associação dos Pescadores, bem como da Administração do Mercado dos Peixes.

Ressalta-se que a referida obra está incluída no Projeto de Requalificação Urbana e Ambiental da Beira Mar e Litoral Leste do Município de Fortaleza/CE, o qual foi licitado pela prefeitura do Município de Fortaleza em junho de 2012, mediante a Concorrência Internacional 01/2012, no valor de R$ 282.003.254,43, sendo declarada vencedora a empresa Camargo Corrêa S.A. com a proposta de R$ 231.981.086,75 (desconto de 17,8%), consubstanciada no Contrato Prodetur/Setfor 03/2012.

O projeto prevê uma completa revitalização da orla da Av. Beira Mar, com a construção de quiosques, nova feira de artesanato, ciclovia, anfiteatro, áreas de lazer, skatepark, além da construção de uma linha de bonde elétrico.

A área de implantação do referido projeto compreende-se entre a faixa da Av. Rui Barbosa e o Mercado dos Peixes (aproximadamente 3 km) e prevê uma área de engorda artificial que será feita entre a Av. Rui Barbosa e a Av. Desembargador Moreira, buscando a proteção da orla contra as erosões provocadas pela dinâmica do mar e, a reboque, a ampliação da área de lazer da Beira Mar. A engorda artificial das praias de Iracema e Beira Mar consiste na execução de aterro, mediante o suprimento de areia com material adequado obtido de áreas de empréstimo, que neste caso, serão obtidas por meio de dragagem em jazidas provenientes da plataforma continental marítima, com o intuito de expandir a faixa de areia dessas praias.

Ademais, o projeto licitado prevê a execução dos serviços de terraplenagem, pavimentação e drenagem em várias vias no Litoral Leste do Município de Fortaleza/CE, mais especificamente aos Bairros Vicente Pizon e Praia do Futuro I.

**2.3 - Objetivo e questões de auditoria**

(...)

**2.4 - Metodologia utilizada**

Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU.

Destaca-se que houve restrições aos trabalhos de auditoria, tendo em vista que não foram enviadas pela PMF as memórias de cálculo e as planilhas orçamentárias detalhadas do contrato administrativo (Contrato 03/2012) como um todo. Embora, esses documentos tenham sido solicitados mediante os Ofícios de Requisição 03-04/1419 de 11/4/2013 e 15/4/2013, respectivamente, a PMF solicitou um período de 45 dias para o seu envio, tendo em vista que as informações solicitadas não foram exigidas no certame licitatório que originou o Contrato 03/2012. Por consequência, até o término da fase de execução dos trabalhos de auditoria, as planilhas orçamentárias detalhadas e as memórias de cálculo não haviam sido entregues, restringindo o trabalho de auditoria no levantamento dos quantitativos previstos no referido contrato.

Conforme já abordado anteriormente, as obras de reforma e ampliação do Mercado dos Peixes estão incluídas no Projeto de Requalificação da orla da Beira Mar e do Litoral Leste do Município de Fortaleza, o qual foi licitado e contratado (Contrato Prodetur/Setfor 03/2012) pela PMF em junho de 2012, sendo a empresa Camargo Corrêa S.A declarada vencedora do certame com a proposta de R$ 231.981.086,75.

Dos recursos previstos para a execução do contrato administrativo, além do montante previsto no âmbito do Contrato de Repasse 0375.497-23, cujo valor é de R$ 4.797.500,00, foi verificada a previsão orçamentária de US$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de dólares norte-americanos) oriunda de contratação de operação de crédito externo, com garantia da União, celebrada entre a Confederação Andina de Fomento (CAF) e a prefeitura do Município de Fortaleza/CE, autorizada pelo Senado Federal por meio da Resolução 27, de 29 de dezembro de 2011.

Por outro lado, a equipe de auditoria constatou que a PMF está pleiteando recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para a execução de todo o Projeto de Requalificação da Beira Mar. Conforme descrito na resposta ao Ofício de Requisição 4-1419/2012 de 25/4/2013, a PMF informou

que apresentou cinco propostas, no Sistema de Gestão de Convênios - Siconv, ao Ministério do Turismo (MTur), no âmbito do Programa Regional de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur), as quais seriam: (i) 004771/2013 (Engorda artificial da orla da Beira Mar e Praia de Iracema - R$ 58.754.260,59); (ii) 004786/2013 (Requalificação e Reforma Geral dos Espaços Urbanísticos da Av. Beira Mar - R$ 106.666.219,79; (iii) 005909/2013 Requalificação Viária da Praia do Futuro - Litoral Leste - 79.711.845,77); (iv) 006295/2013 (Construção de Espigão para a proteção contra a erosão costeira da Av. Beira Mar - R$ 17.800.000,00); e (v) 018516/2013 (Requalificação da Orla da Beira Mar/Segunda Etapa - R$ 17.447.368,42).

Desta forma, até o término da fase de execução desta fiscalização, somente havia confirmação da alocação de recursos do OGU para cerca de 2% da obra (R$ 4.797.500,00), no âmbito do Contrato Prodetur/Setfor 3/2012, cujo valor total é de R$ 231.981.086,75.

Diante deste fato, definiu-se, como escopo da presente fiscalização, apenas a análise dos objetos relativos à obra do Mercado dos Peixes (projeto básico, orçamento base, cronograma físico-financeiro, execução do contrato de repasse).

Ao mesmo tempo, como existe a possibilidade da PMF utilizar recursos do OGU para o custeamento do restante das obras previstas no Contrato Prodetur/Setfor 03/2012, alguns aspectos do Projeto de Requalificação e Reordenamento Urbano e Ambiental da Beira Mar e Litoral Leste do Município de Fortaleza/CE também foram brevemente analisados, com o intuito de verificar possíveis inconsistências de projeto que podem ser corrigidas tempestivamente.

**2.5 - Volume de recursos fiscalizados**

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ **4.797.500,00.** Este valor corresponde ao montante previsto para o repasse da União no âmbito do Contrato de Repasse 0375.497-23/2011 para a execução da Reforma e Ampliação do Mercado dos Peixes.

(...)

## 3 - ACHADOS DE AUDITORIA

**3.1 - Projeto básico deficiente ou desatualizado.**

**3.1.1 - Tipificação do achado:**

Classificação - outras irregularidades (OI)

**3.1.2 - Situação encontrada:**

Foram identificadas inconsistências relativas aos detalhamentos, quantitativos e orçamento em diversos serviços da planilha orçamentária do Contrato Prodetur/Setfor 03/2012, sendo que as inconsistências relatadas no âmbito do projeto de construção do Mercado dos Peixes (CR 0375.497-23/2011) serão identificadas pela equipe de auditoria e encaminhadas para apreciação dos órgãos e entidades envolvidas, fixando prazo para comunicação ao TCU sobre as eventuais providências adotadas, ao passo que as relatadas para o restante do projeto serão exemplificativas, não exaustivas, no intuito de alertar aos órgãos federais, caso se concretize o repasse de recursos da União no âmbito do referido contrato.

a) Contrato de Repasse 0375.497-23/2011 (Mercado dos Peixes)

a.1) Falhas identificadas na planilha orçamentária

Com relação ao fornecimento de aço para a obra do Mercado dos Peixes, foi verificado que houve o sobrepreço unitário com relação ao serviço de armação de aço CA-50 (item 5.5.2.2 - Armação Aço CA-50, Diam. 6,3 (1/4) a 12,5 mm (1/2) - Fornecimento/Corte (Perda de 10%)/ dobra/colocação.)

No orçamento da planilha do contrato de repasse o custo unitário do referido serviço foi referenciado com o código 74254/004 do Sinapi. Em consulta a este código no Sinapi, adotando-se a mesma data-base informada na licitação (outubro/2011), foi constatado que o preço unitário (com BDI de 27,00%) para este serviço era de R$ 1,93/kg, ao passo que o preço unitário contratado para este serviço foi de R$ 6,06/kg (BDI do contrato de 25,00%), ou seja, valor 214,0% superior ao custo de referência para a mesma data-base.

Esta diferença de valores gerou um indício de sobrepreço no valor total de R$ 41.890,01 [ (R$ 6,06/kg - R$1,93/kg) x 10.142,86 kg)], que representa 0,87 % do valor total contratado.

De acordo com o art. 102 da Lei 12.708/2012, de 17 de agosto de 2012 (LDO 2013), os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos orçamentos da União não podem ultrapassar as medianas constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (Sinapi). Exceções a esta regra devem ser justificadas por condições especiais, devidamente caracterizadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente (art. 102, § 5º, inciso IV). Nesse sentido, é farta a jurisprudência do TCU, conforme se verifica nos seguintes Acórdãos 2.154/2009, 2.002/2009, 331/2009, 1.616/2008, 1.981/2009, 2.656/2007, 2.293/2007, 1.427/2007, todos do Plenário.

Cabe ressaltar que há item específico na planilha do contrato de repasse para remunerar o serviço de aquisição do aço CA 50/60 (5.5.2.2 - Armação CA 50/60) com o custo unitário (sem BDI) também no valor de R$ 4,85/kg.

Desta forma, não caberia justificativa de que a composição de custos do serviço, em que foi verificado indícios de sobrepreço, haveria a previsão do fornecimento de aço CA 50/60, sob pena de haver a consideração duplicada do referido insumo no orçamento em análise.

Outro item importante de ser destacado faz referência ao quantitativo de estrutura metálica informado na planilha orçamentária do contrato de repasse.

Nesta planilha, está previsto o fornecimento e montagem das estruturas metálicas dos cinco blocos em que serão comercializados pescados no Mercado dos Peixes (item 5.8.1.2 - Estrutura Metálica completamente executada, inclusive pintura - fornecimento e montagem) no montante de 69.840,00 kg.

No entanto, a planilha orçamentária do Contrato 03/2012, a qual engloba todos os serviços da obra de Requalificação da Beira Mar, inclusive as obras do Mercado dos Peixes, prevê apenas um quantitativo de 22.391,67 kg.

Destaca-se que, nos levantamentos preliminares de quantitativos empreendidos no curso dos trabalhos de auditoria, foi identificada a necessidade um montante superior ao previsto na planilha orçamentária do Contrato 03/2012 para a execução deste serviço.

Diante do exposto, nesse caso concreto, obviamente, existe uma incompatibilidade nos quantitativos definidos no orçamento do Contrato 03/2012 e do Contrato de Repasse 0375.497-23/2011, uma vez que o quantitativo previsto no Contrato 03/2012 deveria ser superior ao previsto no contrato de repasse, pois, além do mercado dos peixes, o contrato da obra da Beira Mar abrange a execução de diversos quiosques que fazem uso de estrutura metálica semelhante à utilizada no projeto dos blocos do mercado dos peixes.

a.2) Falhas de detalhamento do projeto básico

No projeto do Mercado dos Peixes, existe a previsão de execução de um deck panorâmico com vista para a Praia da Beira Mar com área de cerca de 900 m² em que será utilizada como área gastronômica.

Ao analisar o projeto deste item de serviço, não foi detectado detalhamento relativo à execução do suporte para este deck panorâmico.

Não há nenhuma planta baixa ou em corte, que possibilite verificar a estrutura deste suporte, muito menos de checar o quantitativo levantado em planilha de 1.791,59 m.

Este item foi orçado na planilha orçamentária com o custo unitário de R$ 27,00/m (ITEM 5.3.2.21 - Suporte para deck em ecoblock) e custo total de R$ 48.372,93 (sem BDI).

No que diz respeito às instalações sanitárias, não foi detectado, nas plantas de projeto, o detalhamento dos locais de saída das ventilações das instalações sanitárias na cobertura da edificação.

As respectivas plantas do projeto básico não ilustram quais serão os elementos técnicos respectivos para a execução, bem como não detalham os locais de saída nas coberturas dos blocos. Ressalta-se que, pela planta baixa do projeto sanitário (PR_01-04) verifica-se que em todos os blocos do Mercado dos Peixes estão previstas essas saídas de tubulações de ventilação, as quais estão identificadas como CV na respectiva prancha técnica.

Destaca-se que a análise do projeto básico do Mercado dos Peixes ainda não foi concluída pela Caixa, conforme relatado em resposta ao Ofício de Requisição 07-1419/2012 de 8/5/2013, estando a instituição aguardando o atendimento, por parte da PMF, de pendências técnicas relacionadas aos quantitativos de alguns serviços e apresentação da composição de custo unitário de serviços específicos da empresa vencedora da licitação.

b) Contrato Prodetur 03/2012 desconsiderando o Projeto do Mercado dos Peixes

Assim como já abordado no início do achado, destacamos que as inconsistências relatadas a seguir não são exaustivas, e terão como objetivo alertar os órgãos federais em caso de repasse de recursos do OGU para custeamento das obras do Contrato 03/2012.

b.1) Falhas identificadas na planilha orçamentária do contrato

Foram constatadas inconsistências no orçamento do Contrato Prodetur/Setfor 03/2012, tais como: (i) sobrepreços unitários de serviços e (ii) falta de detalhamento dos serviços previstos na planilha orçamentária do contrato.

Constatou-se que o contrato contém itens com preços acima das referências obtidas com base nos custos medianos do Sinapi. Para esta análise, adotou-se o BDI paradigma de 27,00%, valor médio referencial, conforme preconizado no Acórdão 2.369/2011-TCU-Plenário, sendo analisada uma amostra de aproximadamente 51% do orçamento do Contrato 03/2012. Destaca-se que o BDI do contrato é de 25,00 %.

Nesse aspecto, foram identificados itens que tiveram expressivo sobrepreço unitário: (i) item 5.2.2.1 - Aquisição de Piçarra para aterro - útil na regularização leito ‘bondinho’ e=0,07 cm - posto obra (m³) -162,7%; (ii) item 1.10.1.1 - Limpeza final da obra (m²) - 191,1%; (iii) item 1.4.2.1 - Rebaixamento de lençol freático para galeria (m) - 71,22% e (iv) item 5.5.2.2 - Armação Aço CA-50, Diam. 6,3 (1/4) à 12,5 mm (1/2) - Fornecimento/Corte (Perda de 10%)/ dobra/colocação - 214,0%.

Conforme já mencionado (art. 102, § 5º, inciso IV da Lei 12.708/2012), somente em condições especiais, devidamente caracterizadas em relatório técnico circunstanciado, aprovado pela autoridade competente, os custo unitários dos serviços integrantes de obras financiadas com recursos da União podem ultrapassar os custos referenciais preconizados na legislação.

Destaque-se que os indícios de sobrepreços unitários nos serviços mencionados existiam já no orçamento-base da Administração que adotou, para estes itens, tabela de preços referenciais própria.

Nesse sentido, a Lei 12.708/2012 preconiza o Sinapi como referência de preços (*caput* **do** art. 102). Havendo inviabilidade da definição de custos com a utilização do Sinapi, deve-se recorrer à utilização de dados contidos em tabela de referência formalmente aprovada por órgãos ou entidades da administração pública federal, em publicações técnicas especializadas, em sistema específico instituído para o setor ou em pesquisa de mercado (art. 102 § 2º).

Portanto, a adoção de tabelas próprias do órgão para elaboração do orçamento-base não acarreta na desobrigação de referenciar o orçamento às composições constantes do Sinapi, que é, reitere-se, a referência oficial de preços preconizada pela legislação.

Já no que tange ao detalhamento da planilha orçamentária do contrato, foi verificado que a referida planilha apresenta apenas os serviços consolidados da obra de revitalização de toda a orla da Beira-Mar, não sendo possível verificar os quantitativos correspondentes para cada objeto (Skatepark, Quiosques, Feira de Artesanato, Muro de Proteção, Enrocamento de pedra lançada, Demolições, Mercado dos Peixes, etc.) previsto no projeto. Todos os itens de execução da orla da Beira Mar foram agrupados em itens de serviços de engenharia (concreto, formas, fundações, pinturas, pisos, contenções, etc.), sendo impraticável qualquer tipo de análise de quantitativos para aferição do projeto, afrontando o disposto no art. 6º, inciso IX, alínea ‘f’ da Lei 8666/1993, ou seja, necessidade de apresentação de orçamento detalhado, que permita a correta avaliação dos custos e o adequado desenvolvimento da obra.

Desta forma, foram solicitadas à PMF, por meio do Ofício de Requisição 03-1419/2012 de 11/4/2013, as planilhas orçamentárias de cada objeto, discriminando todos os serviços previstos na obra. Em resposta, mediante o Ofício GS 179/2013, de 29/4/2013, a PMF informou que era necessário

um lapso temporal de 45 (quarenta e cinco) dias para esta poder disponibilizar as informações haja vista não terem sido exigidas no edital de concorrência 01/2012. Por consequência, até o término da fase de execução dos trabalhos de auditoria as planilhas orçamentárias detalhadas não haviam sido entregues.

Destaque-se que, à primeira vista, mostra-se incompreensível a resposta da PMF, uma vez que este detalhamento, mesmo que não exigido no referido edital, necessariamente deveria ter sido realizado, considerando que os quantitativos previstos na planilha orçamentária do Contrato 03/2012 são a consolidação de todas as quantidades de serviços levantadas para cada objeto a ser executado na orla da Beira Mar.

Ressalta-se que este detalhamento foi procedido para a elaboração da planilha de custos do contrato de repasse objeto de análise desta fiscalização (Execução das obras do novo Mercado dos Peixes).

Portanto, em caso de aporte de recursos federais para a execução plena do Projeto de Revitalização da Beira Mar e Requalificação da Praia do Futuro e Litoral Leste, entende-se necessária a apresentação dessas planilhas de tal forma que seja possível discriminar e analisar os quantitativos dos serviços de cada um dos objetos a serem executados no âmbito do referido projeto.

b.2) Falhas identificadas no projeto básico do contrato

Foram constatadas diversas inconsistências no projeto básico da revitalização da orla da Beira Mar, da proteção da orla da Beira Mar e da requalificação da Praia do Futuro.

Quantitativos do serviço de engorda artificial

Em relação ao projeto de proteção da orla da Beira Mar, foram constatados indícios de irregularidade na definição dos quantitativos do serviço de engorda artificial, previsto na planilha orçamentária do Contrato 03/2012, a ser executado nas praias de Iracema e Beira Mar.

Esse item de serviço (4.2.1 - Engorda artificial de praia, com dragagem oceânica de areias) é o item mais relevante do orçamento da obra, no valor total de R$ 39.118.568,90 (com BDI), representando 18,7 % do total contratado.

Antes de se adentrar na apresentação do indício de irregularidade, cabe destacar que, no anexo deste relatório (subitem 7.3), está apresentada, com maior nível de detalhe, a metodologia utilizada para análise dos quantitativos do serviço de engorda artificial, inclusive com a disposição de figuras e tabelas.

Da análise realizada, verificou-se que o quantitativo de areia utilizado no orçamento foi calculado a partir do projeto geométrico das seções transversais que compõe o projeto executivo do aterro a ser realizado na engorda artificial das praias de Iracema e Beira Mar. Essa situação é confirmada no memorial descritivo no item 2.1.2 Dimensionamento da engorda da praia de Beira Mar (p.4) e item 2.2.1 - Dimensionamento da requalificação da praia de Iracema (p.7).

Os quantitativos presentes no memorial descritivo foram calculados utilizando as médias das seções transversais (perfis geométricos de aterro) com distância de 50 metros entre cada. Os perfis das seções transversais foram levantados com a utilização do levantamento batimétrico.

O total de aterro geométrico a ser realizado em Iracema e Beira Mar corresponde ao quantitativo presente no orçamento do Contrato 03/2012 (594.367,34 m³ + 421.369,60 m³ = 1.015.736,94 m³ de areia).

Pela análise do projeto, verificou-se que as seções topográficas da região a ser aterrada na praia de Iracema apresentavam diversas inconsistências de medidas.

Uma delas refere-se à cota máxima do aterro. Verificou-se nas especificações do projeto executivo (item 2.2 - p.5), que a engorda da praia de Iracema será de ‘80 metros de praia seca partindo da linha base marcada sobre a atual cota de 4,0 m, seguindo mais 40 metros de perfil inclinado de 1:8 (inclinação natural) até a cota do zero hidrográfico’. Ao passo que, na avaliação do projeto do aterro (perfis topográficos de 1 a 16), constatou-se que a cota vertical superior do aterro é de 5,0 metros.

De modo a não restarem dúvidas em relação à cota máxima a ser adotada na engorda da praia de Iracema, foram analisadas as cotas máximas a serem utilizadas na praia da Beira Mar, situada em

região vizinha da praia de Iracema, e que deve apresentar a mesma cota máxima, sob pena de formar um desnível de 1,0 m entre as faixas de praia contíguas.

Da análise, observou-se que, em todas as seções transversais do projeto executivo de engorda da praia de Beira Mar (arquivo: 3-APENDICE 2 - Seções Topográficas Beira Mar cotas.pdf), a cota superior de referência é de 4,0 metros, tal como descrito no memorial executivo.

Desta forma, a equipe de auditoria adotou a cota máxima de 4,0 m nos cálculos para a verificação do volume de engorda da praia de Iracema,

Desse acréscimo de cota, resultou em indício de superestimativa de quantitativo de 71.875 m³ de areia para o aterro.

Outro indício de irregularidade foi a supressão de cotas horizontais de aterro nas seções topográficas de 7 a 16, entre os números de 180 a 192, ocasionando um indício de superestimativa de quantitativo de 30.600 m³.

Do exposto, foi realizada uma nova estimativa de aterro da praia de Iracema, por meio de recalculo de todas as seções topográficas (1 a 16), retirando a área compreendida entre as cotas 4,0 a 5,0 metros, bem como os trechos horizontais de cotas 180 a 192. O novo valor de aterro da praia de Iracema calculado foi de 282.378,1 m³, enquanto o termo de referência do projeto executivo aponta o volume geométrico de 421.369,60 m³ (Tabela 3 - p.7), o que corresponde uma diferença de aproximadamente 138.991,5 m³ no quantitativo de material a ser utilizado para aterro.

Com relação ao aterro da praia de Beira Mar, foram recalculadas todas as seções transversais (1 a 24), a partir dos dados constantes nas folhas de desenhos dos perfis dos aterros.

Constataram-se diferenças significativas nas áreas de todas as seções. O volume de aterro da praia de Beira Mar recalculado após a determinação das seções topográficas foi de 391.367,5 m³ de areia, enquanto o memorial descritivo aponta o quantitativo de projeto de 594.367,34 m³ (tabela 2, item 2.1.2. p.4), ou seja, uma diferença de 202.999,84 m³ no aterro da praia de Beira Mar.

Portanto, verifica-se que ocorrem indícios de superestimativa de quantitativos de 341.991,34 m³ (138.991,50 m³ + 202.999,84 m³) de areia no orçamento dos aterros a serem realizados nas praias de Iracema e Beira Mar. Esse quantitativo corresponde ao valor de 341.991,34 m³ X R$ 38,51/m³ = R$ 13.170.086,50, sendo R$ 38,51/m³ o preço unitário contratado para execução do serviço de aterro para engorda das praias.

Repisa-se que, no anexo deste relatório (subitem 7.3), está apresentada, com maior nível de detalhes, bem como a, a metodologia de análise empreendida para a definição do quantitativo do supracitado serviço, ilustradas com a disposição de figuras e tabelas.

Muro de arrimo de alvenaria de pedra argamassada.

Foi observada inconsistência no detalhamento do projeto e quantitativo do serviço de execução de muro de arrimo de alvenaria de pedra argamassada. Com base na planilha orçamentária, verifica-se que tal item de serviço apresenta um quantitativo de 19.908,33 m³.

Baseado na análise das plantas técnicas do projeto básico da revitalização da orla da Beira Mar, não há a indicação das dimensões deste muro, bem como a exata localização deste no âmbito do projeto. Presume-se que a sua execução seja realizada ao longo de toda a extensão em que será construído o aterro hidráulico na praia da Beira Mar e na Praia de Iracema.

Ressalta-se que o referido serviço apresenta um preço total de R$ 5.700.501,44 (19.908,33 m³ x R$ 286,34/m³), representando 2,46% do contrato.

Meio fio pré-moldado

Também foram verificadas inconsistências de projeto no que tange aos quantitativos auferidos para o serviço de execução de meio pré-moldado para as vias a serem pavimentadas na Praia do Futuro.

Destaca-se que o levantamento de quantitativos foi procedido, conforme relação das vias dispostas na tabela inserida no memorial descritivo do projeto, bem como no anexo do edital da Concorrência 01/2012. Esta tabela compreende a relação de vinte e quatro vias da Praia do Futuro nas

quais serão realizados os serviços de pavimentação (com demolição do pavimento velho), microdrenagem e calçamento.

A planilha orçamentária do contrato prevê a execução de 85.214,22 m para meio fio pré-moldado conjugado com sarjeta, ao custo unitário de R$ 29,04/m (sem BDI) e preço de R$ 36,30/m (com BDI do contrato - 25,00 %); e 137.792,46 m para meio fio pré-moldado em pé, ao custo unitário de R$ 17,88/m (sem BDI) e preço unitário de R$ 22,35/m (com BDI do contrato - 25,00%).

Baseado nos levantamentos de quantitativos realizados por esta equipe de auditoria, em que pese a dificuldade imposta devido à ausência de discriminação dos quantitativos por vias na planilha orçamentária do contrato, foi calculado um valor de cerca de 80.552,80 m para o serviço de meio fio pré-moldado em pé, ao passo que não foi verificado em projeto as localidades em que seriam realizados os 85.214,22 m de meio fio pré-moldado conjugado com sarjeta.

Desta forma, caso sejam confirmadas as constatações preliminares, será caracterizado superestimativa de quantitativos no valor de R$ 3.093.276,19 (85.214,22 x R$ 36,30/m) para o serviço de execução do meio fio pré-moldado conjugado com sarjeta, e de R$ 1.279.306,40 [ (137.792,46 m - 80.552,80 m) x R$ 22,35/m] para o serviço de execução do meio fio pré-moldado em pé.

Demolições

Outro item do projeto que merece ser abordado faz referência à ausência de detalhamento dos serviços de demolições que serão empreendidos em todo o projeto da orla da Beira Mar. A título de exemplificação, a planilha orçamentária apresenta, dentre outros, os seguintes itens de serviços: Demolição de concreto simples - 12.635 m³; Demolição de edificações existentes, inclusive reirada de entulho - 1,00 un; Demolição de alvenaria de tijolos maciços sem reaproveitamento - 3.045 m³; Demolição manual de concreto armado - 519,61 m³; Demolição manual de concreto ciclópico com remoção lateral - 87,65 m³; Demolição de lajes pré-moldadas - 3.687,48 m²; Demolição de alvenaria de pedra com remoção lateral - 1.292,65 m²; Demolição de imóveis desapropriados com carga, transporte do entulho e limpeza da área - 5.500 m³.

No âmbito do projeto licitado, há apenas três pranchas em que se apresentam, em forma de croqui, as edificações e os meios fios que serão objeto de demolição (04 a 06_Remoções e Demolições.pdf). No entanto, da forma como foram elaborados os projetos, não foram fornecidas as informações mínimas que pudessem amparar a estimativa de quantitativos definidos pela prefeitura no orçamento base da licitação.

Baseado neste fato, por meio do Ofício de Requisição 04-1419/2012, de 15/4/2013, foram solicitadas memórias de cálculo do projeto para a comprovação dos quantitativos definidos pela prefeitura na planilha orçamentária do contrato. Em resposta, a prefeitura informou que seria necessário um lapso temporal de aproximadamente 45 (quarenta e cinco) dias para disponibilizar as informações tendo em vista que estas ainda não teriam sido localizadas. Até o término da fase de execução dos trabalhos de auditoria as planilhas orçamentárias detalhadas não haviam sido entregues.

Considerando-se que o detalhamento e memória de cálculo dos quantitativos do projeto deveriam ter sido elaborados concomitantemente com o projeto básico das obras, entende-se, conforme já ressaltado, que este prazo proposto pela prefeitura é desarrazoado. Além disso, a resposta da prefeitura evidencia que a fixação dos quantitativos dos serviços de demolição não se embasou em fundamentos técnicos.

Bonde elétrico na orla da Beira Mar - Aparelho de Mudança de Via

Com relação ao projeto de construção do bonde elétrico na orla da Beira Mar, foi constatada a ausência de detalhamento quanto à especificação do item AMV (Aparelho de Mudança de Via). Não foi constatado no projeto qualquer desenho que ilustrasse o detalhamento, bem como a localização de cada um dos AMVs, afrontando o estabelecido no art. 6º, inciso IX, alínea b da Lei 8666/1993.

O projeto executivo da revitalização da orla da Praia da Beira Mar prevê a construção de uma linha de bonde elétrico ao longo de toda a extensão da praia da Beira Mar. De acordo com o projeto executivo da obra, a extensão desta linha será de cerca de 3.100 m.

Na planilha orçamentária do Contrato 03/2012, estão previstas as aquisições de oito conjuntos de AMV (Aparelho de Mudança de Via) ao preço total de R$ 6.706.425,20 (com preço unitário de R$ 838.303,15/cj), adotando-se o BDI do contrato de 25,00 %. O montante descrito acima representa cerca de 3,20% do valor total do supramencionado contrato.

No que diz respeito aos AMVs, o projeto deveria definir a forma de fornecimento e / ou reaproveitamento, locação do AMV, distribuição e assentamento dos novos dormentes quando for o caso, assentamento e montagem das partes metálicas do AMV em sua posição final, distribuição das peças acessórios e demais componente do AMV, aplicação das fixações através de placas de apoio comuns e / ou especiais quando for o caso, ligação dos elementos que constituem o AMV através de talas de junção, parafusos de juntas, porcas e arruelas, execução dos procedimentos de regulagem e bitolagem que se fizerem necessárias, nivelamento e alinhamento da base de apoio do AMV, carga, descarga e transporte de todos os materiais, desde os locais de estocagem até a frente de serviço.

A depender da especificação do tipo de aparelho a ser utilizado, o preço unitário desses conjuntos varia consideravelmente, o que torna de suma importância o detalhamento das especificações requeridas dos AMVs nesta obra do bonde, de forma a evitar futuros aditivos de acréscimos/supressões contratuais.

A título exemplificativo, foi obtida referência de preços de pregão eletrônico 699/2012, realizado pelo Dnit, para a aquisição, entre outros equipamentos, de dois tipos de AMVs, na data-base de agosto/2012:

- AMV Abertura 1:14 (núcleo manganês), Bitola de 1,00m, para Trilho UIC-60 - completo com agulha 6706mm detalhe 5100, com isolamento, núcleo jacaré em aço MN, contra trilho fixo de 5029mm, fixação elástica para assentamento sobre dormentes de madeira. Abertura, dois para a direita e dois para esquerda - Preço: R$ 149.345,00/cj;

- AMV Abertura 1:10 (núcleo manganês), Bitola de 1,00m, para Trilho TR-45 - completo, Bitola 1,00m, com agulha 5029mm detalhe 5100, sem isolamento, núcleo do jacaré de trilhos, contra trilho fixo de 5029mm, fixação elástica, para assentamento sobre dormentes de madeira - Preço: R$ 106.498,00/cj

Por sua vez, no caso das obras da orla da Beira Mar, a única descrição do serviço encontra-se localizada na planilha orçamentária, com o seguinte grau de detalhamento: 5.17.1.3 - FORNECIMENTO DE AMV.

Desse modo, comparando-se as informações constantes nas especificações do pregão eletrônico, com as dispostas no projeto executivo da revitalização da orla da praia da Beira Mar, conclui-se que neste item há uma deficiência grave quanto ao detalhamento do projeto.

Bonde elétrico na orla da Beira Mar - Aterro de Piçarra para Regularização do Leito

Além disso, foi também verificado indício de sobrepreço decorrente de superestimativa do quantitativo de aterro de piçarra para a regularização do leito do trilho do bonde, com espessura de 0,07 m.

A planilha orçamentária do contrato prevê a aquisição de 115.170,48 m³, a um preço unitário de R$ 22,25 por m³ (com BDI). No entanto, conforme dados obtidos no próprio projeto básico, foi quantificado um volume de apenas 1.085 m³ baseado na forma de cálculo descrita abaixo:

- com relação à extensão da via, conforme descrição constante na página 6 do Relatório de Análise do Projeto Executivo da obra do Projeto da Revitalização da Beira Mar, elaborado pela prefeitura, foi possível verificar que a extensão do trecho da via de implantação do bonde elétrico seria de 3.100 m, conforme trecho a seguir: ‘Está previsto no projeto a implantação de uma via de bonde com cerca de 3.100 m, destinada ao futuro equipamento.’

- a largura do leito do bonde foi obtida da imagem do corte da via, detalhada na prancha 93_DETALHES CONSTRUTIVOS, a qual seria de 3,50 m. Para efeito de cálculo, foi considerado, a favor do auditado, uma espessura de 0,10 m para a regularização do leito da área do trilho do bonde.

- para o cálculo do volume, foi procedido o cálculo do produto da extensão, com a largura e altura do aterro de piçarra do leito do bonde: 3.100 x 3,50 x 0,10 = 1.085 m³.

Diante do exposto, constatou-se um indício de sobrepreço, por superestimativa de quantitativos, no valor de R$ 2.538.401,93 para este serviço [ (115.170,48- 1085,00 = 114.085,48 m³) x R$ 22,25].

Galerias pré-fabricadas de concreto armado

No que tange à execução das galerias pré-fabricadas de concreto armado para a drenagem das vias do Bairro da Praia do Futuro I, constatou-se que as especificações das galerias previstas no memorial descritivo específico, bem como nas plantas do projeto básico, são distintas das previstas na planilha orçamentária do contrato.

Nota-se que a planilha do contrato apresenta apenas quatro tipos de especificações ((2,00 x 1,00) m extensão de 840,94 m; (2,10x1,00) m - extensão de 513,58 m; (1,00x1,00) m - extensão de 285,03 m; (1,50 x 1,00) m - extensão de 857 m), ao passo que o projeto prevê 27 (vinte e sete) diferentes tipos de dimensões para as galerias de drenagem, segundo tabela prevista na pág. 17 do memorial descritivo do projeto de drenagem da requalificação viária da Praia do Futuro, incluindo as quatro previstas na planilha do contrato.

Ao verificar as plantas do projeto básico de drenagem, foi possível identificar que as especificações do memorial descritivo do projeto básico é que estão compatíveis com o projeto.

Desta feita, faz-se necessária a readequação na planilha orçamentária do Contrato 03/2012, conforme as especificações dispostas no memorial descritivo do projeto básico.

Ressalta-se que, apesar desta diferença de especificação da planilha para o projeto, a extensão total das galerias previstas no projeto é idêntica à extensão total dos quatro tipos de galerias orçadas na planilha do contrato.

Tabela 1 - Inconsistências não exaustivas verificadas no Contrato Prodetur/Setfor 03/2012, excluindo as obras da construção do Mercado dos Peixes

| Item no qual foi constatada a inconsistência | Inconsistência Identificada |
|---|---|
| Quantitativos do serviço de engorda artificial | Indício de Sobrepreço -R$ 13.170.086,50 |
| Quantitativos do serviço "Muro de arrimo de alvenaria de pedra argamassada" | Indício de Sobrepreço -R$ 5.700.501,44 |
| Quantitativo de Meio fio pré-moldado | Indício de Sobrepreço -R$ 1.279.306,40 |
| Todos os serviços de demolições | ausência de detalhamento no projeto, impossibilitando a determinação dos quantitativos definidos na planilha orçamentária do contrato. |
| Bonde elétrico na orla da Beira Mar – Aparelho de Mudança de Via (AMV) | ausência de detalhamento no projeto, impossibilitando a determinação dos preços unitários definidos na planilha orçamentária do contrato. |
| Bonde elétrico na orla da Beira Mar – Aterro de Piçarra para Regularização do Leito | Indício de Sobrepreço -R$ 2.538.401,93 |
| Galerias pré-fabricadas de concreto armado | incompatibilidade das especificações e quantitativos das galerias de concreto armado previstas no memorial descritivo do projeto com as previstas na planilha orçamentária do Contrato 03/2012. |

**3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:**

**(OI) - Contrato 3/2012-Prodetur/Setfor**, 19/6/2012, Contratação das obras de requalificação e reordenamento urbano e ambiental da Beira Mar e Litoral Leste de Fortaleza/CE, Construções e Comércio Camargo Corrêa S.A.

**(OI) - Contrato de repasse 769164**, 8/3/2013, Revitalização da orla da Beira Mar em Fortaleza/CE - Primeira Etapa., Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE.

Estimativa do valor potencial de prejuízo ao erário: 41.890,01

**3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:**

Análise deficiente para a aprovação do projeto básico da licitação. - Aprovação de projeto executivo e de planilha orçamentária sem que fossem atendidos os requisitos da Lei 8666/93.

**3.1.5 - Efeitos/Consequências do achado:**

Possibilidade de celebração de aditivos e de aumento do valor necessário para conclusão do empreendimento. (efeito potencial) - Além disso, os acréscimos e supressões de quantitativos aumentam o risco de ocorrer futuros jogos de planilha no Contrato 03/2012, além da descaracterização do objeto como inicialmente contratado.

**3.1.6 - Critérios:**

Lei 8666/1993, art. 6º, inciso IX; art. 7º, § 1º; art. 7º, § 2º; art. 7º, *caput*; art. 40, § 2º, inciso I; art. 40, *caput*

**3.1.7 - Evidências:**

Projeto - Engorda Artificial.

Memorial-Descritivo-Geral-LL - Memorial-Descritivo-Geral-Pavimentação e Drenagem (Galerias), folhas 10/17.

Resposta de ofícios - Resposta de ofícios de requisição 03 e 04/1419-2012.

Inconsistências - Projeto.

Atende ao Ofício de Requisição 07-1419/2012.

Memória de cálculo - meio fio em pé.

Análise orçamentária.

**3.1.8 - Conclusão da equipe:**

Foram identificadas inconsistências relativas aos detalhamentos, quantitativos e orçamento em diversos serviços da planilha orçamentária do Contrato Prodetur/Setfor 03/2012, sendo que as inconsistências relatadas no âmbito do projeto de construção do Mercado dos Peixes (CR 0375.497-23/2011) foram identificadas pela equipe de auditoria e encaminhadas para apreciação da Prefeitura de Fortaleza e da Caixa, fixando prazo para comunicação ao TCU sobre as eventuais providências adotadas, ao passo que as relatadas para o restante do projeto foram apenas exemplificativas, não exaustivas, uma vez que ainda não há definição, por parte da PMF, da utilização de recursos federais no custeamento do restante das obras previstas no contrato da obra, não tendo sido, portanto, sequer procedida análise do projeto básico deste trecho da obra pela Caixa Econômica Federal, instituição mandatária da União neste tipo de repasse.

Com relação ao projeto básico da construção do mercado dos peixes, foram identificadas as seguintes inconsistências: (i) sobrepreço unitário do item de serviço da armação com aço CA 50/60 das estruturas de concreto armado; (ii) incompatibilidade do quantitativo do serviço de estrutura metálica apresentado na planilha do contrato de repasse com o previsto na planilha do Contrato 03/2012; (iii) ausência do detalhamento do item de suporte ao deck panorâmico; e (iv) detalhamento dos locais de saída das ventilações das instalações sanitárias na cobertura da edificação.

Desta forma, propõe-se determinar à PMF e à Caixa que apurem as inconsistências detectadas e adotem as medidas eventualmente necessárias para correção dos indícios de irregularidades descritos neste achado de auditoria, encaminhando ao TCU documentação comprobatória.

No que tange ao restante do projeto de reordenamento urbano e ambiental da orla da Beira Mar e requalificação da Praia do Futuro e Litoral Leste, foram verificadas diversas inconsistências nos quantitativos e preços dos serviços previstos no Contrato 03/2012, conforme descrito anteriormente no corpo do achado de auditoria e também em tabela apresentada ao final do presente achado de auditoria.

No entanto, como ainda não há previsão de utilização de recursos federais para o custeio do contrato, será proposta determinação ao Ministério do Turismo e à Caixa para que, em caso de repasse de recursos federais para a execução das obras do Contrato 03/2012, seja encaminhada ao TCU a documentação que venha a embasar a assinatura do instrumento de repasse e a autorização de transferência de recursos, a exemplo do laudo de análise do empreendimento. Deve ser observado,

ainda, o disposto no item 9.1.3 do Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário, o qual estabelece que, o aproveitamento de licitação pretérita para consecução do objeto pactuado em termos de compromisso ou contratos de repasse deve estar condicionado ao atendimento aos dispositivos previstos na Lei 8.666/1993, na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias e nos demais dispositivos que regem a aplicação dos recursos públicos federais, além de estar adstrita à verificação da conveniência e oportunidade do ato, sempre de forma tecnicamente motivada, com a emissão de parecer conclusivo, ou de outro instrumento congênere, de modo a resguardar o interesse público e assim garantir o exercício do papel de controle e da fiscalização na aplicação dos recursos federais transferidos, em consonância com o disposto § 6º do art. 10 do Decreto-lei 200/1967, bem como atente para as inconsistências relatadas no âmbito do achado de auditoria quando da análise técnica do restante do Projeto de reordenamento urbano e ambiental da orla da Beira Mar e requalificação da Praia do Futuro e Litoral Leste.

## 4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS

Definiu-se como relator do presente processo (TC-046.097/2012-0) o Ministro Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, em atendimento ao art. 17 da Resolução TCU 175, de 25 de maio de 2005.

## 5 - CONCLUSÃO

Foi realizada fiscalização nas obras vinculadas ao Contrato de Repasse 0375.497-23/2011, tendo como objeto o Projeto de Revitalização da Av. Beira Mar - Etapa I - Projeto do Mercado dos Peixes, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Fortaleza e a Caixa, cujo valor é de R$ 4.797.500,00, do qual R$ 4.387.500,00 são recursos oriundos do Orçamento Geral da União (OGU) e o restante (R$ 410.000,00) a título de contrapartida municipal.

Ressalta-se que a referida obra está incluída no Projeto de Requalificação Urbana e Ambiental da Av. Beira Mar e Litoral Leste do Município de Fortaleza/CE, o qual foi licitado pela prefeitura do Município de Fortaleza em junho de 2012, mediante a Concorrência Internacional 01/2012, no valor de R$ 282.003.254,43, sendo declarada vencedora a empresa Camargo Corrêa S.A. com a proposta de R$ 231.981.086,75 (desconto de 17,8%), consubstanciada no Contrato Prodetur/Setfor 03/2012.

Dos recursos previstos para a execução do contrato administrativo, além do montante previsto no âmbito do Contrato de Repasse 0375.497-23, foi verificada a previsão orçamentária de US$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de dólares norte-americanos) oriunda de contratação de operação de crédito externo, com garantia da União, celebrada entre a Confederação Andina de Fomento (CAF) e a prefeitura do Município de Fortaleza/CE, autorizada pelo Senado Federal por meio da Resolução 27, de 29 de dezembro de 2011.

Desta forma, até a realização da execução desta fiscalização, no âmbito do Contrato Prodetur/Setfor 3/2012, no valor de R$ 231.981.086,75, somente há garantia de alocação de recursos do OGU para cerca de 2% da obra (R$ 4.797.500,00).

Diante deste fato, definiu-se, como escopo da presente fiscalização, apenas a análise dos objetos vinculados à obra do Mercado dos Peixes (projeto básico, orçamento base, cronograma físico-financeiro, execução do contrato de repasse).

Por outro lado, a equipe de auditoria constatou que a PMF está pleiteando recursos do Orçamento Geral da União (OGU) para a execução de todo o Projeto de Requalificação da Beira Mar. Conforme descrito na resposta ao Ofício de Requisição 4-1419/2012 de 25/4/2013, a PMF informou que apresentou cinco propostas, no Sistema de Gestão de Convênios - Siconv, ao Ministério do Turismo (MTur), no âmbito do Programa Regional de Desenvolvimento do Turismo (Prodetur), as quais seriam: (i) 004771/2013 (Engorda artificial da orla da Beira Mar e Praia de Iracema - R$ 58.754.260,59); (ii) 004786/2013 (Requalificação e Reforma Geral dos Espaços Urbanísticos da Av. Beira Mar - R$ 106.666.219,79; (iii) 005909/2013 Requalificação Viária da Praia do Futuro - Litoral Leste - R$ 79.711.845,77); (iv) 006295/2013 (Construção de Espigão para a proteção contra a erosão costeira da Av. Beira Mar - R$ 17.800.000,00); e (v) 018516/2013 (Requalificação da Orla da Beira Mar/Segunda Etapa - R$ 17.447.368,42). Diante da indefinição da PMF em utilizar recursos de

operação de crédito externo ou recursos do OGU para o custeamento do restante das obras previstas no Contrato Prodetur/Setfor 03/2012, o restante do Projeto de Requalificação e Reordenamento Urbano e Ambiental da Beira Mar e Litoral Leste do Município de Fortaleza/CE também foi sumariamente analisado, com o intuito de verificar possíveis inconsistências de projeto que podem ser corrigidas tempestivamente.

O exame desses objetos (CR 0375.497-23/2011 e Contrato Prodetur/Setfor 03/2012) revelou uma série de inconsistências que serão resumidas abaixo.

Foram identificadas inconsistências relativas aos detalhamentos, quantitativos e orçamento em diversos serviços da planilha orçamentária do Contrato Prodetur/Setfor 03/2012, sendo que as inconsistências relatadas no âmbito do projeto de construção do Mercado dos Peixes (CR 0375.497-23/2011) foram identificadas pela equipe de auditoria e encaminhadas para apreciação da Prefeitura de Fortaleza e da Caixa, fixando prazo para comunicação ao TCU sobre as eventuais providências adotadas, ao passo que as relatadas para o restante do projeto foram apenas exemplificativas, não exaustivas, uma vez que ainda não há definição, por parte da PMF, da utilização de recursos federais no custeamento do restante das obras previstas no contrato da obra.

Com relação ao projeto básico da construção do mercado dos peixes, foram identificadas as seguintes inconsistências: (i) sobrepreço unitário do item de serviço da armação com aço CA 50/60 das estruturas de concreto armado; (ii) incompatibilidade do quantitativo do serviço de estrutura metálica apresentado na planilha do contrato de repasse com o previsto na planilha do Contrato 03/2012; (iii) ausência do detalhamento do item de suporte ao deck panorâmico; e (iv) detalhamento dos locais de saída das ventilações das instalações sanitárias na cobertura da edificação.

Desta forma, propõe-se determinar à PMF e à Caixa que apurem as inconsistências detectadas e adotem as medidas eventualmente necessárias para correção dos indícios de irregularidades descritos neste achado de auditoria, encaminhando ao TCU documentação comprobatória.

No que tange ao restante do projeto de reordenamento urbano e ambiental da orla da Beira Mar e requalificação da Praia do Futuro e Litoral Leste, foram verificadas diversas inconsistências nos quantitativos e preços dos serviços previstos no Contrato 03/2012, conforme descrito anteriormente no corpo do achado de auditoria.

No entanto, como ainda não há previsão de utilização de recursos federais para o custeio do contrato, será proposta determinação à Prefeitura Municipal de Fortaleza, ao Ministério do Turismo e à Caixa quanto às inconsistências identificadas, para informar que, em caso de repasse de recursos federais para execução das obras do Contrato 03/2012, seja encaminhada ao TCU a documentação que venha a embasar a assinatura do instrumento de repasse e a autorização de transferência de recursos, a exemplo do laudo de análise do empreendimento. Deve ser observado, ainda, o disposto no item 9.1.3 do Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário, o qual estabelece que, o aproveitamento de licitação pretérita para consecução do objeto pactuado em termos de compromisso ou contratos de repasse, deve estar condicionado ao atendimento aos dispositivos previstos na Lei 8.666/1993, na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias e nos demais dispositivos que regem a aplicação dos recursos públicos federais, além de estar adstrita à verificação da conveniência e oportunidade do ato, sempre de forma tecnicamente motivada, com a emissão de parecer conclusivo, ou de outro instrumento congênere, de modo a resguardar o interesse público e assim garantir o exercício do papel de controle e da fiscalização na aplicação dos recursos federais transferidos, em consonância com o disposto § 6º do art. 10 do Decreto-lei 200/1967, bem como atente para as inconsistências relatadas no âmbito do achado de auditoria quando da análise técnica do restante do Projeto de reordenamento urbano e ambiental da orla da Beira Mar e requalificação da Praia do Futuro e Litoral Leste.

## 6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

### Proposta da equipe

Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Exmº Sr. Ministro-Relator Augusto Sherman Cavalcanti, com as seguintes propostas:

6.1 Determinar à Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE e a Caixa Econômica Federal, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que apurem as inconsistências abaixo detectadas, referentes ao orçamento e projeto básico das obras de construção do Mercado dos Peixes, Contrato de Repasse 0375.497-23/2011, e apresente ao TCU, no prazo de 30 dias, as medidas corretivas cabíveis: (i) sobrepreço do item de serviço da armação com aço CA 50/60 das estruturas de concreto armado, totalizando R$ 41.890,01; (ii) incompatibilidade do quantitativo do serviço de estrutura metálica apresentado na planilha do contrato de repasse com o previsto na planilha do Contrato 03/2012; (iii) ausência do detalhamento do item de suporte ao deck panorâmico; e (iv) ausência do detalhamento dos locais de saída das ventilações das instalações sanitárias na cobertura da edificação, o que afronta o disposto no art. 6º, inciso IX, alínea 'f' e no art. 7º, § 2º, inciso II da Lei 8.666/93. (3.1)

6.2 Determinar à Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE, ao Ministério do Turismo e à Caixa Econômica Federal, com fulcro no art. 43, I, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 250, II, do Regimento Interno do TCU, que, em caso de repasse de recursos federais para execução das obras do Contrato 03/2012-Prodetur/Setfor, seja encaminhada ao Tribunal de Contas da União a documentação que venha a embasar a assinatura do instrumento de repasse e a autorização de transferência de recursos, devendo ser observado, ainda, o disposto no item 9.1.3 do Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário, o qual estabelece que o aproveitamento de licitação pretérita para consecução do objeto pactuado em termos de compromisso ou contratos de repasse, deve estar condicionado ao atendimento aos dispositivos previstos na Lei 8.666/1993, na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias e nos demais dispositivos que regem a aplicação dos recursos públicos federais, além de estar adstrita à verificação da conveniência e oportunidade do ato, sempre de forma tecnicamente motivada, com a emissão de parecer conclusivo, ou de outro instrumento congênere, de modo a resguardar o interesse público e assim garantir o exercício do papel de controle e da fiscalização na aplicação dos recursos federais transferidos, em consonância com o disposto § 6º do art. 10 do Decreto-lei 200/1967, bem como, também, apure as inconsistências relatadas no âmbito do achado de auditoria quando da análise técnica do Projeto de reordenamento urbano e ambiental da orla da Beira Mar e requalificação da Praia do Futuro e Litoral Leste. (3.1)

6.3. Enviar cópia do presente relatório, do Acórdão que vier a ser proferido, bem como do Voto e do Relatório que o fundamentarem, ao Ministério do Turismo, à Caixa Econômica Federal e à prefeitura do Município de Fortaleza/CE."

É o relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Em exame, relatório de auditoria do Fiscobras 2013, realizado nas obras do Projeto de Requalificação da Orla da Beira Mar, em Fortaleza/CE, objeto do PT 23.695.1166.10V0.0348/2012 - Apoio a Projetos de Infraestrutura Turística Nacional.

2. Conforme exposto no relatório precedente, em que pese o projeto prever a completa revitalização da orla da Avenida Beira Mar em Fortaleza, com a construção de quiosques, nova feira de artesanato, ciclovia, anfiteatro, áreas de lazer, skatepark, bonde elétrico, engorda artificial das praias de Iracema e Beira Mar, bem como reforma e ampliação do Mercado dos Peixes, só há, até o momento, previsão de aporte de recursos federais para o Mercado dos Peixes.

3. Dessarte, do montante previsto para todo o projeto (contrato celebrado com a Construtora Camargo Corrêa, no valor de R$ 231,9 milhões), apenas houve aporte de recursos da ordem de R$ 4,8 milhões, por meio do Contrato de Repasse 0375.497-23/2011, celebrado com o Ministério do Turismo, sob interveniência da Caixa Econômica Federal.

4. O escopo principal da auditoria conduzida no âmbito da Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento foi delimitado então em razão do objeto do contrato de repasse, focando-se a fiscalização sobre as obras de reforma e ampliação do Mercado dos Peixes.

5. Nada obstante, considerando que constam propostas registradas no Siconv, relativas ao custeio, pelo Ministério do Turismo, também das demais obras previstas para a execução do empreendimento, objeto do contrato celebrado pela Prefeitura Municipal de Fortaleza, e considerando os elementos constantes do contrato, planilhas e projetos a que teve acesso a equipe de auditoria, realizou-se também uma breve análise desses elementos, a qual apontou inconsistências que deverão ser objeto de apuração daquele ministério, caso venha a transferir recursos para as demais obras previstas.

6. Segundo informações coletadas pela equipe, além dos recursos já previstos no contrato de repasse celebrado, e daqueles outros pleiteados junto ao Ministério do Turismo, há também a previsão de aplicação de recursos da ordem de US$ 50 milhões, provenientes de operação de crédito externo, com garantia da União, a qual foi autorizada pelo Senado Federal por meio da Resolução 27/2011.

7. No que tange aos achados de auditoria, observo que não foram encontrados indícios de irregularidade graves que ensejam a paralisação do empreendimento, sendo que os achados de auditoria consignados no relatório foram classificados como “outras irregularidades”, objeto de propostas de determinações ou recomendações.

8. Os achados, dividiram-se em dois grupos:

a) relativos ao Contrato de Repasse 0375.497-23/2011 (Mercado de Peixes);

b) demais obras e serviços objeto do Contrato Prodetur 03/2012, celebrado com a Construtora Camargo Corrêa (excluindo o mercado).

9. No primeiro grupo, referente ao contrato de repasse, a equipe de auditoria aponta a existência de falhas na planilha orçamentária, relativas a sobrepreço unitário existente no item do serviço de armação de aço CA-50. Tomando-se por parâmetro o Sinapi, a equipe apontou pequeno sobrepreço da ordem de R$ 41.890,00. Além disso, o item de fornecimento e montagem de estrutura metálica se apresenta, na planilha do Contrato 03/2012, com montante inferior ao previsto na planilha do contrato de repasse, sendo que, consoante levantamentos efetuados pela equipe, a previsão de quantitativos do Contrato 03/2012 deveria ser maior que a do contrato de repasse, por envolver outras obras que contariam, também, com esse item de fornecimento.

10. Outro indício de irregularidade apontado quanto a esse primeiro grupo, relativo ao Mercado dos Peixes, referiu-se à ausência de detalhamento da execução do deck panorâmico, com vista para a praia, cuja área prevista é de 900 m2. Também não foi apresentado o detalhamento dos locais de saída de ventilação das instalações sanitárias na cobertura da edificação, situação que demanda correção.

11. Para esses indícios de irregularidade, propõe a secretaria que este Tribunal determine à Prefeitura de Fortaleza e à Caixa que apurem as inconsistências levantadas, adotando as medidas corretivas cabíveis, informando-se a este Tribunal os resultados, no prazo de trinta dias. Entendo apropriadas as medidas sugeridas, razão pela qual acolho a proposta alvitrada pela Secobenergia.

12. Quanto ao segundo grupo, foram apontados, em resumo, os seguintes indícios de irregularidades, relativos ao projeto e planilhas de orçamento e do contrato celebrado com a empreiteira Camargo Corrêa:

12.1 - falhas identificadas na planilha orçamentária:

a) sobrepreços unitários em itens de serviços, vez que encontrados preços acima dos valores de referência do Sinapi: item 5.2.2.1 - aquisição de piçarra para aterro (162,7%); 1.10.1.1 - limpeza final da obra (191,1%); 1.4.2.1 - rebaixamento de lençol freático para galeria (71,22%); e 5.5.2.2 - Armação aço CA-50, fornecimento/corte/dobra/colocação (214%); e

b) falta de detalhamento dos serviços previstos na planilha orçamentária do contrato: a planilha apresenta apenas os serviços consolidados da obra de revitalização de toda a orla, não sendo possível identificar os quantitativos relativos a cada projeto individualmente (skatepark, quiosques, feira de artesanato, muro de proteção, enrocamento de pedra lançada, demolições, etc.).

12.2 - falhas identificadas no projeto básico do contrato:

a) quantitativo de serviços de engorda artificial: foram constatados indícios de superestimativa de quantitativos de areia no orçamento dos aterros a serem realizados nas praias de Iracema e Beira Mar;

b) muro de arrimo de alvenaria de pedra argamassada: ausência de detalhamento do projeto e do quantitativo do serviço de execução do muro;

c) meio fio pré-moldado: superestimativa nos quantitativos;

d) demolições: ausência de informações capazes de amparar os quantitativos indicados no projeto;

e) bonde elétrico da orla - aparelho de mudança de via: deficiência grave de detalhamento do projeto;

f) bonde elétrico da orla - aterro de piçarra para regularização do leito: indício de sobrepreço em razão de superestimativa de quantitativos;

g) galerias pré-fabricadas de concreto armado: especificações previstas no memorial descritivo e plantas do projeto básico, distintas das previstas na planilha orçamentária do contrato, demandando a readequação da planilha.

13. Para esses indícios de irregularidades a Secobenergia propõe sejam realizadas determinações de caráter preventivo, com vistas a evitar a concretização de prejuízos ao erário, caso venham a ser celebrados instrumentos de transferências de recursos federais para o custeio das obras previstas no Contrato Prodetur/Setfor 03/2012. Isto porque ainda não houve aporte de recursos federais, nem a celebração de instrumentos de repasse de recursos da União para as demais obras previstas no contrato, conforme já mencionado.

14. Entendo adequadas essas proposições, de forma que acolho as medidas alvitradas, com os ajustes de forma pertinentes. Penso, todavia, que em adição às propostas, deva este Tribunal dar ciência das irregularidades ora apontadas também ao TCM-CE, pois, se por um lado a proposta contempla a hipótese de vir a ser celebrados convênios ou contratos de repasse para a execução das demais parcelas do empreendimento, por outro, em caso de não obtenção dos recursos junto a órgãos federais, as propostas não contemplam ciência a órgãos de controle locais, responsáveis pela fiscalização de partes do empreendimento que envolvam recursos próprios ou contratados por operações de crédito, por parte do Município de Fortaleza. Assim, penso que as falhas ora apontadas poderão ser úteis ao acompanhamento a ser exercido também pelo TCM-CE, caso não sejam integralmente custeadas com recursos federais.

Ante o exposto, acolho as propostas oriundas da unidade técnica, com ajustes considerados pertinentes, e manifesto-me por que o Tribunal aprove o acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2000/2013 - TCU - Plenário

1. Processo TC-046.097/2012-0.
2. Grupo: I - Classe: V - Assunto: Relatório de auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional.
3.2. Responsáveis: Jorge Fontes Hereda (095.048.855-00); Luizianne de Oliveira Lins (382.085.633-15).
4. Unidades: Caixa Econômica Federal – MF, Ministério do Turismo, Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE.
5. Relator: Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento (SecobEnerg).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria do Fiscobras/2013, realizada nas obras de requalificação da orla da Beira Mar em Fortaleza/CE, objeto do PT 23.695.1166.10V0.0348/2012 (Fiscalis 1.419/2012), com aporte de recursos federais para a realização de reforma do Mercado dos Peixes (Contrato de Repasse 0375.497-23/2011),
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, e com fundamento nos arts. 43, inciso I, e 250 do Regimento Interno/TCU, em:
9.1. determinar à Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE e à Caixa Econômica Federal que apurem as inconsistências abaixo detectadas, referentes ao orçamento e projeto básico das obras de construção do Mercado dos Peixes, objeto do Contrato de Repasse 0375.497-23/2011, apresentando a este Tribunal, no prazo de trinta dias, as medidas adotadas:
9.1.1. sobrepreço do item de serviço da armação com aço CA 50/60 das estruturas de concreto armado, totalizando R$ 41.890,01 (quarenta e um mil oitocentos e noventa reais e um centavo);
9.1.2. incompatibilidade do quantitativo do serviço de estrutura metálica apresentado na planilha do contrato de repasse com o previsto na planilha do Contrato 03/2012;
9.1.3. ausência do detalhamento do item de suporte ao deck panorâmico;
9.1.4. ausência do detalhamento dos locais de saída das ventilações das instalações sanitárias na cobertura da edificação, o que afronta o disposto no art. 6º, inciso IX, alínea “f”, e no art. 7º, § 2º, inciso II, da Lei 8.666/93;
9.2. determinar à Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE, ao Ministério do Turismo e à Caixa Econômica Federal que, em caso de celebração de convênios, contratos de repasse ou instrumentos congêneres visando a transferência de recursos federais para execução das obras do Contrato 03/2012-Prodetur/Setfor:
9.2.1. encaminhe a este Tribunal a documentação que venha a embasar a assinatura do instrumento de repasse e a autorização de transferência de recursos;
9.2.2. observe o disposto no item 9.1.3 do Acórdão 2.099/2011-TCU-Plenário, o qual estabelece que o aproveitamento de licitação pretérita para consecução do objeto pactuado em termos de compromisso ou contratos de repasse, deve estar condicionado ao atendimento aos dispositivos previstos na Lei 8.666/1993, na respectiva Lei de Diretrizes Orçamentárias e nos demais dispositivos que regem a aplicação dos recursos públicos federais, além de estar adstrita à verificação da

conveniência e oportunidade do ato, sempre de forma tecnicamente motivada, com a emissão de parecer conclusivo, ou de outro instrumento congênere, de modo a resguardar o interesse público e assim garantir o exercício do papel de controle e da fiscalização na aplicação dos recursos federais transferidos, em consonância com o disposto § 6º do art. 10 do Decreto-lei 200/1967;

9.2.3. apure as inconsistências relatadas no âmbito do achado 3.1 de auditoria integrante destes autos, quando da análise técnica do Projeto de Reordenamento Urbano e Ambiental da Orla da Beira Mar e Requalificação da Praia do Futuro e Litoral Leste, relativas às falhas identificadas na planilha orçamentária do contrato e no projeto básico (quantitativos do serviço de engorda artificial, muro de arrimo, meio-fio pré-moldado, idem de demolições, aparelho de mudança de via do bonde elétrico, aterro de piçarra, e galerias), e

9.3. enviar cópia do relatório de auditoria (peça 36) e do inteiro teor deste acórdão ao Ministério do Turismo, à Caixa Econômica Federal, à Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE e ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, para conhecimento.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2000-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti (Relator) e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 008.175/2009-7.

Natureza: Auditoria.

Entidade: Município de Fortaleza/CE.

Interessado: Congresso Nacional.

Responsáveis: Alays Andrade Madeira Barros (091.534.703-20); Antônio Carlos Benevides (043.214.893-00); Carlos Marcos Augusto (385.997.913-20); Eduardo Luís Rodrigues Alves (854.681.343-49); Lorena Gomes Moura (895.365.253-72); Luciano Linhares Feijão (139.573.413-53); Luiz Odorico Monteiro de Andrade (192.493.303-91); Márcio Montenegro (723.632.313-68); Maria Adriani de Oliveira Ribeiro (260.922.633-00); Rosália Maria Barros Cavalcante (165.758.573-53); Samuel Miranda Colares (003.515.173-08); Planova – Planejamento e Construções S/A (47.383.971/0001-21); KL Serviços de Engenharia S/A (06.022.644/0001-67).

Advogados constituídos nos autos: Alanna Castelo Branco Alencar (OAB/CE nº 6.854); e outros.

SUMÁRIO: AUDITORIA. FISCOBRAS 2009. OBRAS DE CONSTRUÇÃO DO HOSPITAL DA MULHER, EM FORTALEZA/CE. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES. ANÁLISE DE AUDIÊNCIAS. REJEIÇÃO E ACOLHIMENTO DAS JUSTIFICATIVAS DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. APENSAMENTO DEFINITIVO AO TC 008.757/2011-9.

RELATÓRIO

Trata-se de auditoria realizada nas obras de construção do Hospital da Mulher em Fortaleza/CE (Programa de Trabalho nº 10.302.1220.8535.1632), no período de 6/4 a 22/5/2009, no âmbito do Fiscobras 2009.

2. O presente processo já foi objeto de deliberação pelo Plenário do TCU em quatro oportunidades, nos termos dos Acórdãos 1.563/2009, 2.555/2009, 2.852/2010 e 256/2011 (Relação nº 4/2011), destacando-se que, neste último **decisum**, constou a concessão de novo prazo para que a Sra. Luizianne de Oliveira Lins, prefeita de Fortaleza, cumprisse a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.852/2010-TCU-Plenário.

3. Vale registrar que, em suma, o Acórdão 2.852/2010-Plenário foi prolatado nos seguintes termos:

"*9.1. alertar à Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE que a ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários máximos no edital de Concorrência nº 1/2008, para a construção do Hospital da Mulher de Fortaleza, constitui ofensa ao art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e não se alinha com a jurisprudência desta Corte de Contas consolidada na Súmula nº 259 do TCU;*

*9.2. determinar à Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE que apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, documentação completa relativa ao 2º Termo Aditivo ao Contrato s/nº, de 19/5/2008, celebrado entre a Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE e a empresa Planova – Planejamento e Construções S/A, observando que na documentação apresentada deve constar a demonstração da adequação de preços unitários de serviços novos aos preços de mercado, bem como a demonstração do cumprimento do § 6º do art. 112 da Lei 12.017, de 12 de agosto de 2009 (LDO-2010), relativo à manutenção, após o aditivo, do desconto percentual ofertado no preço global da obra em relação ao obtido levando-se em conta os custos unitários do Sinapi e Sicro, por ocasião da licitação;*

*9.3. determinar à Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE que apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, a composição analítica de todos os serviços previstos no orçamento, com a discriminação de todos os insumos que compõem o orçamento, indicando a unidade, o coeficiente de produtividade, o consumo e o custo unitário, de forma que os trabalhos da unidade técnica sejam desenvolvidos com ampla amostra e que não haja dificuldades para a análise conclusiva do orçamento contratado, sem prejuízo de alertar que o não cumprimento das determinações expedidas por este Tribunal poderá ensejar a aplicação de multa, nos termos do art. 58, inciso IV da Lei nº 8.443, de 1992, e do art. 267, inciso IV do Regimento Interno do TCU.*

*9.4. determinar à Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE que formalize a exclusão das parcelas relativas à instalação do canteiro (0,25%) e ao alojamento (0,54%) do BDI a ser aplicado nos termos aditivos futuros e nos já celebrados, informando ao TCU, no prazo de 30 dias, sobre as providências adotadas;*

*9.5. determinar à 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras que inclua, no âmbito do Fiscobras 2011, as obras de construção do Hospital da Mulher – Fortaleza/CE;*

*9.6. determinar à 3ª Secretaria de Fiscalização de Obras que conclua, no prazo de 60 (sessenta) dias, contados a partir do recebimento da documentação a que se referem os subitens 9.8 e 9.9, o exame das razões de justificativa ainda pendentes, e também, considere, na análise, os argumentos trazidos no memorial acostado às fls. 562/583, manifestando-se de forma conclusiva acerca do possível sobrepreço.*"

4. Quanto à determinação contida no item 9.6 do Acórdão 2.852/2010-Plenário, a auditora da então Secob-1 elaborou a instrução lançada às fls. 4/26 da Peça nº 16, nos seguintes termos:

"(...) *12. No dia 1º/4/2011, o processo foi enviado para a Secob-1 para que se fizesse a análise das novas peças inseridas nos autos, avaliando o cumprimento das determinações do Acórdão e posicionando-se, em especial, sobre a questão relativa ao sobrepreço relacionado ao Contrato s/nº, de 19/5/2008.*

*Em síntese, as irregularidades tratadas neste processo são:*

*a) Projeto básico deficiente (irregularidade nº 1);*

*b) elaboração de estudos geotécnicos deficientes (irregularidade nº 2);*

*c) indícios de dano ao erário decorrente da possibilidade de inversão na classificação, resultante do procedimento licitatório, após aditivos (irregularidade nº 3);*

*d) quantitativo superestimado e sobrepreço relacionado ao serviço de aquisição de piçarra para aterro (irregularidade nº 4);*

*e) aumento expressivo no quantitativo do item 'abrigo provisório para alojamento/depósito/escritório com 1 pavimento' (irregularidade nº 5);*

*f) itens indevidos no BDI referente à instalação do canteiro (0,25%) e referente ao alojamento do pessoal (0,54%), já discriminados na planilha orçamentária (irregularidade nº 6, 7 e 8)*

*g) sobrepreço (irregularidade nº 9, 10 e 11);*

*h) não aplicação de BDI diferenciado sobre aquisição de equipamentos do sistema de climatização (irregularidade nº 12, 13 e 14);*

*i) ausência de critérios de aceitabilidade de preços unitários máximos (irregularidade nº 15).*

*13. O escopo do presente trabalho incluirá o aprofundamento na análise das irregularidades citadas nas alíneas 'a', 'c', 'd', 'e', 'f' e 'g'. A apresentação dos tópicos será realizada da seguinte maneira: (I) irregularidade que deu azo à audiência, (II) responsável, (III) razões de justificativa apresentadas e (IV) análise.*

*14. As razões de justificativa foram apresentadas pelos responsáveis e analisadas pela Secob-3, em cumprimento ao Acórdão 2.555/2009-Plenário. Por este motivo, o foco da presente instrução será a análise da nova documentação. Serão expostos os argumentos de outrora apenas com a finalidade de proporcionar um melhor entendimento do processo.*

*15. No tocante às irregularidades das alíneas 'b' e 'h', não serão feitas novas análises tendo em vista que a Secob-3 já se pronunciou conclusivamente a respeito na última instrução, acatando as razões de justificativa apresentadas, conforme o item 'a' (elaboração de estudos geotécnicos) e o item 'e' (aplicação de BDI de 25% sobre aquisição de equipamentos do sistema de climatização) da proposta lançada à fl. 526, ressaltando-se que os novos elementos trazidos à baila não foram suficientes para modificar o exame realizado anteriormente. No tocante ao item 'i' (falta de critério de aceitabilidade de preços unitários máximos no edital), conforme já ressaltado, apesar do alerta à Prefeitura quanto à irregularidade (item 9.1 do Acórdão 2.852/2010-Plenário), encontra-se pendente de deliberação a análise de regularidade da conduta dos responsáveis (gestor, comissão de licitação e parecerista), conforme proposta de deliberação do Exmo. Relator.*

*Análise das irregularidades.*

*Irregularidade nº 1 – admissão de projeto básico deficiente para a realização do processo licitatório para a construção do Hospital da Mulher de Fortaleza (Concorrência nº 1/2008 - Anexo I), o que gerou, logo no início da obra, a realização de novos estudos geotécnicos, que indicaram a necessidade de mudanças quantitativas/qualitativas de alguns serviços, além do atraso no cronograma de execução, contrariando o inciso IX do art. 6º e art. 7º, § 2º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.*

*Responsáveis: Antônio Carlos Benevides, coordenador de Infraestrutura da Prefeitura de Fortaleza; Luciano Linhares Feijão, secretário de Infraestrutura da Prefeitura de Fortaleza.*

*Razões de justificativa apresentadas.*

*16. O coordenador de Infraestrutura da Prefeitura de Fortaleza, Sr. Antônio Carlos Benevides, apresentou argumentos em relação à irregularidade nº 1, relatando que sua participação se limitou a receber, como de costume, a documentação da obra, no intuito de confirmar a sua regularidade, já deferida pela Coordenação da Comissão de Gestão dos Projetos Especiais e pela Coordenação do Projeto Hospital da Mulher e em seguida encaminhou os documentos para realização do processo licitatório (fl. 265, principal, vol.1). A partir de então, não participou de quaisquer atos posteriores à entrega do projeto no setor de licitações.*

*17. Em que pesem os argumentos no sentido de que a elaboração do projeto básico ergueu-se sob a égide de um profundo estudo preliminar que consistiu na concepção das fundações, aduz que os serviços foram requantificados, por uma inesperada presença do material do subsolo de baixa qualidade e com capacidade de suporte insuficiente para fundações, que imporia risco à integridade física das edificações.*

*18. Conclui que se trata de caso fortuito, por ser um evento de natureza imprevisível e inevitável, criando para o contratado a impossibilidade de regular execução da obra. Consequentemente, houve a necessidade de recompor o equilíbrio econômico-financeiro do contrato (fls. 263/264, principal, vol. 1).*

*19. Da mesma forma, o secretário de Infraestrutura da Prefeitura de Fortaleza, Luciano Linhares Feijão, apresentou argumentos em relação à irregularidade nº 1, alegando que a mudança de quantitativo do serviço de 'Aquisição de piçarra p/aterro (posto obra)' e 'Aterro proveniente do corte inclusive compactação (s/aquisição)', saindo respectivamente de 9.337,62 $m^3$ e 9.134,43 $m^3$, para 5.558,44 $m^3$ e 5.438,05 $m^3$, foi consequência de um equívoco desmotivado na planilha orçamentária do edital, decorrente da rotina de digitação.*

*20. Não obstante, esse fato não seria o único a provocar a disparidade de valores para os quantitativos de serviços. A presença de material inservível e de capacidade de suporte insuficiente, fato percebido apenas após o início da obra, teria provocado mais alterações, chegando-se ao valor de 'Aquisição de piçarra p/aterro (posto obra)': 57.979,61 $m^3$ e 'Aterro proveniente do corte inclusive compactação (s/aquisição)': 2.025,57 $m^3$, estabelecido no 1º Termo Aditivo. Tais valores seriam provisórios, dotados de uma margem de segurança, a fim de garantir o cálculo e revisão das quantidades reais.*

*21. Após correção, chegaram-se aos seguintes valores contemplados no 2º Termo Aditivo, quais sejam, 'Aquisição de piçarra p/aterro (posto obra)': 32.531,91 $m^3$ e 'Aterro proveniente do corte inclusive compactação (s/aquisição)': 2.080,80 m3.*

*22. Dentre os novos documentos inseridos nos autos por força do Acórdão 2.852/2010-Plenário, tem-se a justificativa técnica da Prefeitura Municipal de Fortaleza para a formalização do 2º Termo Aditivo, demonstrando a necessidade das modificações (fls. 16-27, anexo 10, vol.0).*

*23. Segundo a Prefeitura, os acréscimos e supressões de itens na planilha, bem como a inclusão de novos serviços ocorreram por alterações no projeto inicial visando atender às recomendações dos diversos órgãos de fiscalizações de obras complexas como hospitais. Alega, ainda, que o projeto original não atendia às exigências da Agência Nacional de Vigilância Sanitária – Anvisa em itens como esquadrias de madeira, instalações hidráulicas e sanitárias, forros e revestimentos e pintura (fl.8, anexo 10, vol.0)*

*24. No mesmo documento, há descrição da justificativa de cada alteração de itens da planilha que foi aditivada. Em relação à movimentação de terra, a administração alega que o acréscimo de quantitativos foi resultante da revisão do projeto topográfico na área total onde foi executada a terraplenagem do Hospital da Mulher e decorrente do subdimensionamento das escavações relativas às alvenarias (fl. 17, anexo 10, vol.0).*

*25. O subgrupo de serviços de aterro também alberga itens com decréscimos de quantitativos, seguindo orientações da secretaria especializada deste Tribunal, que apontou irregularidade referente ao superdimensionamento no serviço de aquisição de piçarra para aterro.*

*26. Em relação às fundações e estrutura, a motivação para os acréscimos de quantitativos se relaciona, como foi formalmente justificado pela Administração, a falhas no projeto básico e no estudo topográfico (fl. 18, anexo 10, vol.0). O acréscimo de quantitativos de estacas cravadas foi justificado pela previsão subdimensionada do nível penetrável, ou seja, profundidade projetada menor que a real.*

*27. Ademais, a Administração, na conclusão do documento encaminhado ao TCU (fl. 120, anexo 10, vol.0), declara que as modificações realizadas não suprem todas as deficiências existentes na planilha de quantitativos original. Por fim, sinaliza expressamente a necessidade de se celebrar um 3º aditivo contemplando serviços de instalações hidráulicas e sanitárias, instalações elétricas, telefonia, lógica e som.*

*Análise.*

*28. Na instrução de fls. 486-527, a unidade técnica abordou o fato de o projeto do Hospital da Mulher de Fortaleza se localizar em local distinto de onde foram realizadas as primeiras sondagens. A realização de novos estudos geotécnicos somente após ter celebrado o contrato da obra com a empresa vencedora da licitação acarretou em alterações significativas de serviços relevantes, tais como terraplanagem e fundações, contempladas no 1º Termo Aditivo.*

*29. Na oportunidade em que as justificativas foram analisadas pela Secob-3, entendeu-se que os arrazoados não eram capazes de afastar os indícios de deficiência no projeto básico e nos estudos geotécnicos (fl. 494, principal, vol. 2). Mas, apesar disso, entendeu aquela unidade técnica que o julgamento definitivo do mérito deveria ser realizado* ***a posteriori****, considerando também as modificações decorrentes da celebração do 2º aditamento (fl. 524, principal, vol. 2).*

*30. Compulsando os autos, observa-se que o terreno destinado ao Hospital da Mulher era ocupado anteriormente pelo Jóquei Clube. As duas primeiras campanhas de sondagem foram realizadas ainda com as construções do Jóquei, presentes no local, fato que condicionou a perfuração de áreas livres, fora das edificações existentes.*

*31. Com efeito, apenas depois da demolição das antigas construções e limpeza do terreno, por ocasião da execução do contrato, optou-se em realizar uma nova sondagem. A necessidade de estudos geotécnicos na efetiva localização das obras se deu após a construtora Planova solicitar, junto à Administração, a mudança da fundação que originalmente era constituída de sapatas para fundação em estacas. A empresa relatou também divergências qualitativas e quantitativas no escopo do orçamento-base, tais como limpeza do terreno e terraplanagem (fls. 220-221, anexo 1, vol. 1).*

*32. Assim, em razão do pedido, foi realizada a terceira sondagem pela empresa Sonda, contratada da Prefeitura, que detectou a possibilidade de se usar os dois tipos de fundação, sapatas ou estacas, sem qualquer prejuízo para as edificações (fl. 266, anexo 1, vol. 1). A Planova, contudo, contestou o relatório da Sonda, apresentando os estudos realizados por outra empresa que ela mesmo contratou, a Tecnord, que conclui pela utilização de estacas.*

*33. Diante da dúvida, a Administração realizou ensaios especiais adicionais, por meio do Laboratório de Mecânica de Solos e Pavimentação do Centro de Tecnologia da Universidade Federal do Ceará, concluindo que as características incomuns do solo tenderiam a recalques consideráveis, da ordem de 40%, nas novas estruturas.*

*34. Com base nessa informação, a Prefeitura optou por modificar as sapatas inicialmente previstas, cujo valor contratato para o grupo de serviços intitulado 'fundações e estruturas' era de R$ 7.542.752,94, para adotar a técnica sugerida pela construtora (estacas), cujo valor do grupo de serviço aumentou para R$ 15.845.764,15 após o 1º Termo Aditivo e reduziu para R$ 13.623.726,63 após os ajustes do 2º aditamento. Com a substituição do emprego de sapatas por estacas, houve acréscimo na ordem de 80% em relação ao valor inicialmente planejado no custo das fundações.*

*35. As modificações de quantitativos, resultantes da revisão do projeto topográfico e de deficiências relacionadas ao projeto básico, de fato podem colocar em risco o equilíbrio econômico-financeiro contratual, mediante a necessidade de alterações nos quantitativos de serviços relevantes da planilha. Para evitar essa situação, a Lei 8.666/1993 prevê em seu art. 6º, inciso IX, a obrigatoriedade de que o projeto básico seja definido previamente à contratação da obra e devidamente aprovado pela autoridade competente, nos termos do art. 7º, § 2º, do mesmo estatuto.*

*36. Contudo, em relação à falha no projeto decorrente de estudos geotécnicos em local distinto ao da obra, entende-se, exclusivamente pelas especificidades do caso concreto, estarem esclarecidos os fatos. Porém, via de regra, a administração não pode prescindir de estudos essenciais para um projeto adequado e preciso pelo simples fato de o local estar ocupado por outra edificação.*

*37. Há de se ressaltar que não há elementos suficientes nos autos que permitam avaliar que o acréscimo de custos por conta da mudança do tipo de fundação tenha se dado em decorrência de atos dos gestores, com vistas a eventual imputação de penalidades. Como já dito, o foco do problema residiu na decisão de se alterar a localização da edificação dentro do terreno, sem a realização de novos estudos geotécnicos, aproveitando aqueles já existentes para o local anterior. Também cumpre*

*lembrar que a aceitação da mudança de sapatas (projeto básico original) para estacas (efetivamente executadas) somente foi aprovada pela administração por insistência da contratada e, ainda assim, após laudo conclusivo de especialistas do Laboratório de Mecânica dos Solos e Pavimentação da Universidade Federal do Ceará acerca da inadequação do uso de sapatas, conforme conclusões transcritas pelos defendentes às fls. 343/344 (principal, vol. 1). Ou seja, pelos elementos existentes nos autos, não haveria como se exigir conduta diversa daquela tomada pelos gestores, razão pela qual se deixa de propor a aplicação de multa aos Srs. Luciano Linhares Feijão, secretário de Infraestrutura, e Antônio Carlos Benevides, coordenador de Infraestrutura.*

*38. Porém, a deficiência decorrente dos estudos geotécnicos não é a única ocorrência que deve ser analisada para verificar falhas no projeto básico da obra. As novas informações obtidas por força do Acórdão 2.852/2010-Plenário trazem justificativas expressas no sentido de que as modificações ocorridas no 2º Termo Aditivo foram necessárias por divergências entre o projeto executivo e projeto básico (fl. 16-27, anexo 10, vol. 0).*

*39. Adicionalmente, por meio de auditoria em andamento no âmbito do Fiscobras 2011, obteve-se a informação preliminar de que já foi celebrado o 5º Termo Aditivo da obra (sendo o terceiro deles a revisar o valor contratual) e ainda haverá necessidade de novos acréscimos de valores no futuro, segundo apurado junto aos gestores da obra. Há que se ressaltar ainda que, conforme preliminarmente apurado pela equipe de auditoria do Fiscobras 2011, os valores envolvidos nas alterações ultrapassam o limite legal de 25% do valor original contratado (infringindo o art. 65, § 2º da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU). Assim, resta caracterizada a fragilidade do projeto básico da obra, afrontando o exigido no art. 6º, IX, e art. 7º, § 2º, da Lei 8.666/1993. Contudo, propõe-se que o assunto tenha sua apreciação de mérito tratada no âmbito do Fiscobras 2011 (TC 008.757/2011-9), cuja relatoria é do Exmo. Ministro-Substituto André Luis de Carvalho.*

*Irregularidade nº 3 – indícios de dano ao erário decorrente da celebração do 1º Termo Aditivo, visto que, com essa alteração, o valor final do contrato da empresa Planova S/A passou para R$ 66.179.843,36, enquanto a proposta da empresa Schahin Engenharia Ltda., 2ª colocada no certame, passaria para R$ 65.971.103,96, se tomados em consideração os quantitativos fixados pelo 1º aditivo.*

*Responsáveis: Antônio Carlos Benevides, coordenador de Infraestrutura da Prefeitura Fortaleza; Luciano Linhares Feijão, secretário de Infraestrutura da Prefeitura de Fortaleza; Márcio Montenegro, engenheiro civil da Secretaria de Infraestrutura; Luiz Odorico Monteiro de Andrade, secretário de Saúde da Prefeitura de Fortaleza.*

*Justificativas apresentadas.*

*40. O coordenador de Infraestrutura da Prefeitura de Fortaleza, Sr. Antônio Carlos Benevides, aduz que sua participação não atinge atos praticados no desenvolvimento da obra e que não teve poder de ingerência nas alterações que vieram a ocorrer após a celebração do contrato.*

*41. O Sr. Márcio Montenegro, engenheiro civil da Secretaria de Infraestrutura, informou que atuava no setor de Controladoria, da qual veio a se desligar no mês de dezembro de 2008. No desenvolvimento de suas atividades, detinha as atribuições de produzir a composição e o ordenamento dos orçamentos da secretaria, adequando-os à tabela oficial de preços estabelecida pela Prefeitura Municipal de Fortaleza. Argumenta que não participou da elaboração do projeto básico, não participou do processo licitatório do Hospital da Mulher, nem da fiscalização da obra.*

*42. As justificativas apresentadas por Luiz Odorico Monteiro de Andrade, secretário da Saúde, e por Luciano Linhares Feijão, secretário de Infraestrutura, foram no sentido de que o ocorrido efetivamente foi um verdadeiro caso fortuito, que ultrapassou o nível de previsibilidade, haja vista que, da parte da Administração Municipal, não foi outra a conduta que a adoção de critérios, acuidade e postura técnica em resposta a um contingente típico de obra.*

*Análise.*

*43. A grande modificação ocorrida com a formalização dos dois termos aditivos acarretou mudanças no valor global da avença e, consequentemente, gerou uma suspeita de que a proposta classificada e contratada não fosse a escolha mais vantajosa para a Administração, de modo que foi*

*necessário comparar o valor contratado após os aditivos com a proposta de preços apresentada pela segunda colocada na Concorrência nº 1/2008, com a intenção de verificar se a empresa vencedora permaneceria adjudicatária após ajustar-se a proposta da concorrente.*

*44. Em que pese a inversão da classificação ao se comparar as propostas com os novos quantitativos das duas primeiras classificadas, admite-se que este fato, por si só, não caracteriza irregularidade, sendo, na verdade, consequência da deficiência no projeto básico, já tratada nesta instrução.*

*45. Dessa forma, a proposta desta instrução, é no sentido de acolher as justificativas apresentadas pelo Sr. Antônio Carlos Benevides (coordenador de Infraestrutura), Sr. Luciano Linhares Feijão (secretário de Infraestrutura), Sr. Márcio Montenegro (engenheiro civil da Secretaria de Infraestrutura) e Sr. Luiz Odorico Monteiro de Andrade (secretário de Saúde).*

*46. As informações relativas ao 2º Termo Aditivo foram transferidas para a proposta apresentada pela empresa Schahin, 2ª classificada no certame, alterando-se os quantitativos iniciais e mantendo-se os preços oferecidos inicialmente. Em relação aos serviços que não constavam na planilha original, foram utilizados os preços negociados entre a administração e a contratada.*

*47. Seguindo esta metodologia, o preço final da empresa Schahin seria de R$ 68.107.986,21, ou seja, R$ 1.007.364,23 inferior ao contrato com a empresa Planova, que, após o 2º Termo Aditivo, atingiu o montante de R$ 69.115.350,44.*

*48. A escolha da proposta mais vantajosa para a administração foi realizada por meio de licitação contemplando a obra na sua integralidade, por preço global. Como o projeto que está sendo executado não corresponde ao projeto inicial, as sucessivas alterações afetaram o orçamento e a formação dos preços ofertados pelas proponentes, gerando um desequilíbrio econômico-financeiro no contrato e uma consequente inversão na classificação das propostas, quebrando a isonomia do certame.*

*49. Importante ressaltar que a constatação de inversão na classificação das empresas licitantes é consequência do jogo de planilha, gerado pela ausência de critérios de aceitabilidade de preço unitário e os sucessivos aditivos contratuais que descaracterizaram as condições efetivas das propostas.*

*50. Na última instrução da Secob-3 (fls. 486-527, principal, vol. 2), em que foram analisadas as razões de justificativa e os fatos relacionados ao 1º aditamento, a conclusão foi de que a inversão das classificações não poderia ser claramente caracterizada, pois a diferença entre a 1ª e 2ª colocada não era materialmente relevante (R$ 208.739,40), conforme item 'b' da proposta de encaminhamento ('acatar as razões de justificativa apresentadas ... quanto a indícios de dano ao erário decorrente da celebração do 1º Termo Aditivo, que teria acarretado a contratação de proposta menos vantajosa para a Administração'). A diferença entre as empresas reduziria ainda mais quando se formalizasse a correção de erro em quantitativos superestimados no 1º Termo Aditivo, referente a serviço de aterro. Porém, com o 2º aditamento, a diferença entre as empresas aumentou para R$ 1.007.364,23 (1,46%).*

*51. Pela análise da evolução do preço em relação ao valor total contratado, ficou claramente demonstrado o rompimento do equilíbrio econômico-financeiro inicial do contrato em desfavor da Administração. No contrato inicial, a Prefeitura de Fortaleza obteve um desconto de 0,35% quando comparados ao preço paradigma.*

*52. Contudo, a formalização do 1º Termo Aditivo não só suprimiu o desconto original como também gerou um sobrepreço de R$ 234.504,49 (0,35% do valor do contrato aditivado). A situação se agravou com a assinatura do 2º aditamento, que elevou o sobrepreço para R$ 576.333,70 (0,83% do novo valor aditivado).*

*53. O gestor público responsável pela formalização dos aditivos, ao se deparar com a situação apresentada na tabela 2, de acordo com o comando existente no art. 112, § 6º, da Lei 12.017/2009 (LDO/2010), deveria proceder a um desconto de 0,35%, a fim preservar o ponto de equilíbrio original do contrato.*

*54. Diante disso, conclui-se que essas mudanças significativas em quantidades de serviços, se previstas desde o início, causariam mudanças nas condições originais do processo licitatório, possibilitando outro cenário de licitantes e propostas de preços, o que aumentaria as chances de se assinar de um contrato ainda mais vantajoso para a Administração.*

*55. Em relação à perda do desconto inicial, ocasionado pelo jogo de planilha, a responsabilização e a proposta de encaminhamento serão feitas em conjunto com a irregularidade relativa ao sobrepreço, tratada mais adiante nesta instrução.*

*Irregularidade nº 4 – assinatura, em 29/10/2008, do 1º Termo Aditivo ao Contrato s/n 2008, firmado em 19/5/2008, no qual, dentre outras alterações, contemplou aumento de 943% no quantitativo do serviço 'aquisição de piçarra para aterro (posto em obra)', passando de 5.558,44 m³ para 57.979,61 m³, o que gerou um acréscimo de R$ 1.493.702,80, atinente a esse item, estando o preço unitário apresentado pela Planova S/A (R$ 28,49), para esse item, 22,59% superior ao preço base da Administração (R$ 23,24) e 24,52% superior ao preço apresentado pela empresa Schahin Ltda. (R$ 22,88), 2ª colocada no certame.*

*Responsáveis: Luciano Linhares Feijão, secretário de Infraestrutura da Prefeitura de Fortaleza; Luiz Odorico Monteiro de Andrade, secretário de Saúde da Prefeitura de Fortaleza; empresa Planova S/A, na pessoa de seu representante legal, Sr. Ricardo Porto Facchini.*

*Justificativas apresentadas.*

*56. Em resposta à audiência proposta pela Secob-3, os Srs. Odorico Monteiro de Andrade e Luciano Linhares Feijão apresentaram arrazoados ressaltando que o valor citado como sobrepreço não permaneceu, haja vista que o volume de piçarra para aterro foi diminuído, em face do ajustamento feito. Ademais, em relação ao preço unitário apresentado pela empresa Planova para o item 'Aquisição de piçarra p/aterro (posto obra)', alegam que estaria sendo discutida a viabilidade de se efetivar as medidas propostas no Relatório de Auditoria do Fiscobras 2009 relativas a este serviço.*

*57. Posteriormente, contestando a análise da irregularidade nº 4, por meio do documento apresentado ao TCU (fls. 562-583, principal, vol. 2), por intermédio de seus advogados, no dia 15/11/2010, a empresa Planova enviou alegações no sentido de que a referência utilizada pelos auditores não contemplou a remuneração do transporte, bem como escavação e carga do material. Afirma ainda que a jazida utilizada pela peticionária para obtenção da piçarra não foi objeto de investigação pela auditoria.*

*58. Foi inserida nos autos a licença de operação para extração de mineral da classe II, acompanhado de um mapa com a localização da jazida, comprovando uma distância média de transporte (DMT) de 22,4 km (fls. 581-583, principal, vol. 2).*

*59. No mesmo documento, a empresa apresenta a composição analítica do serviço (fl. 567, principal, vol. 2).*

*Análise.*

*60. É cediço que o serviço considerado pela Administração inclui a escavação da jazida, carga, transporte, descarga, espalhamento e a indenização da jazida. A última instrução da Secob-3 (fls. 486-527) já havia considerado pertinentes estas inclusões, visto que, de fato, o Sinapi não contém valor de referência adequado para o custo de mercado desse serviço, tal qual descrito na planilha orçamentária. Ademais, o transporte apresenta alta materialidade em relação aos outros insumos, podendo seu custo variar significativamente em função da distância a ser percorrida.*

*61. Quanto ao preço utilizado na justificativa da empresa Planova, apesar de utilizar a mediana do Sinapi para a cotação de cada insumo, entende-se que essa fonte de referência de preços não é a mais adequada para se encontrar o valor da piçarra (indenização da jazida), já que o volume de aterro realizado é relevante, fato que possibilita o ganho de escala, que não é captado pela metodologia do Sinapi. Dessa forma, para obter o preço referencial do pagamento de indenização da jazida, foi utilizado o valor do insumo de acordo com o Sicro2, localidade Ceará, data-base de março de 2008, sob o código M980 (R$ 1,04 por m³).*

*62. Então, com as informações acerca da DMT, suportadas por documentação comprobatória adequada (fls. 581-583, principal, vol. 2), e com a composição analítica do serviço (fl. 567, principal, vol. 2), a presente instrução chegou um novo preço paradigma, visto que a referência anterior adotada pela Secob-3 tinha sido montada com base nas primeiras composições apresentadas pela administração, que eram sintéticas e sem o detalhamento necessário para uma análise precisa do preço.*

*63. Considerou-se a carga e descarga mecânica do solo, transporte com DMT 22,4 km e espalhamento de material escavado. O sistema Sinapi contempla as distâncias de 20 km, com custo unitário do m³ no valor de R$ 14,16, e 25 km, com custo de R$ 17,26. Para chegar o mais próximo possível da distância percorrida no caso em tela, optou-se por utilizar o custo médio ponderado do transporte nessas duas quilometragens, obtendo o valor de R$ 15,71/m³.*

*64. Somam-se ao custo do transporte (R$ 15,71/m³) os valores da piçarra na jazida (R$ 1,04/m³) e da escavação e carga (R$ 2,72/m³), chegando-se a um custo de R$ 19,47/m³ (sem BDI) e preço de R$ 24,34/m³ (com BDI de 25%), conforme demonstrado na tabela 4 desta instrução. Tem-se que o valor do serviço contratado (R$ 28,49/m³) está 17% maior do que a referência adotada por esta auditoria, com os novos quantitativos trazidos pelo 2º Termo Aditivo. Isso leva a um sobrepreço de R$ 135.137,55, apenas neste serviço.*

*65. O sobrepreço apontado inicialmente pela equipe de auditoria também envolvia quantitativos superestimados de serviço. Quanto a esse aspecto, a documentação relativa ao 2º Termo Aditivo atendeu às exigências feitas pelo TCU no que diz respeito à quantificação da aquisição de piçarra para aterro e de compactação de aterro com patrulha mecanizada, pois revisou o valor equivocado, reduzindo-o de 57.979,61 para 32.531,91m³.*

*66. À época do 1º Termo Aditivo, o serviço atingiu o valor de R$ 1.652.086,47. A celebração do 2º Termo Aditivo elidiu a superestimativa de quantitativos, fato que reduziu o serviço para o custo de R$ 926.972,92. O saneamento da irregularidade tempestivamente, realizado a partir dos apontamentos da equipe do TCU, resultou numa economia ao erário no valor de R$ 725.113,55.*

*67. Ocorre que, antes de qualquer alteração contratual, a construtora Planova questionou, por meio de comunicação datada de 22/9/2008 (fl. 220-221, anexo 1, vol. 1), não somente a fundação prevista no projeto inicial, mas também serviços relacionados à terraplanagem e limpeza do terreno. Ciente das falhas no projeto inicial, a Administração adotou medidas necessárias para verificar a adequabilidade das fundações diretas inicialmente previstas, mas aditivou o contrato sem realizar os estudos topográficos para embasar o aumento no quantitativo de aterro.*

*68. As justificativas apresentadas pelo Sr. Luciano Linhares Feijão, secretário de Infraestrutura, (fls. 332-350, principal, vol.1) demonstram negligência na sua atuação, visto que o planejamento de uma obra pública não pode ficar ao arbítrio do acaso. Houve irregularidade em celebrar o 1º Termo Aditivo, em 29/10/2008, modificando os quantitativos do serviço de terraplanagem, sem fundamentar a decisão em estudos topográficos. Ao celebrar um aditivo contratual com valores 'provisórios', objetivando dar uma 'margem de segurança' que garantiria o cálculo e revisão das quantidades reais, o secretário desrespeita o art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, que dispõe:*

*' IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos:*

*(...) f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;'*

*69. Dessa forma, o Sr. Luciano Linhares Feijão não logrou êxito em justificar a celebração do aditamento ao contrato, elevando significativamente o quantitativo dos serviços de terraplanagem, pois as alterações realizadas nos contratos administrativos sempre devem se revestir de razoável confiabilidade. Cumpre destacar que o regime de execução contratual é de empreitada por 'preço*

*global', no qual as medições são feitas por etapas concluídas, e não por m³ de serviço executado (empreitada por preço unitário). Portanto, entende-se ser grave a conduta do responsável, pois colocou em risco o erário, pois, caso a Administração tivesse remunerado a empresa pelo volume estimado originalmente, de quase 58 mil m³, e não pelo efetivamente necessário, de 32,5 mil m³, teria sido pago um montante quase 80% a maior para o referido serviço, de forma indevida. O ajuste de quantitativo promovido pelo 2º Termo Aditivo tende a mitigar o dano ao erário originalmente identificado, mas não justifica a negligência original do responsável técnico pela aprovação do projeto básico. Por esse motivo, entende-se cabível a penalidade de multa ao Sr. Luciano Linhares Feijão, secretário de Infraestrutura.*

*70. Dado o reconhecimento de que as falhas de cálculo são provenientes do projeto básico original e que o Sr. Luiz Odorico Monteiro de Andrade, secretário de Saúde, não detinha competência técnica para esse tipo de análise, a cargo da Secretaria de Infraestrutura, deixa-se de propor a aplicação de penalidade ao secretário de saúde quanto a esta irregularidade.*

*71. Ante o exposto, a proposta da presente instrução é no sentido de rejeitar as justificativas apresentadas, por entender que os esclarecimentos referentes ao quantitativo equivocado quando da contratação inicial colocaram em risco o erário, determinando ainda à Prefeitura de Fortaleza que promova a adequação do preço unitário do serviço de 'aquisição de piçarra para aterro (posto em obra)', ajustando o preço tal qual a composição de referência adotada nesta instrução, a qual agregou o valor de indenização da jazida do Sicro2.*

*Irregularidade nº 5 – assinatura, em 29/10/2008, do 1º aditivo ao Contrato s/nº 2008, firmado em 19/5/2008, contemplando aumento expressivo no quantitativo do item 'abrigo provisório para alojamento/depósito/escritório com 1 pavimento', que passou de 15 m² para 930,30 m².*

*Responsáveis: Luciano Linhares Feijão, secretário de Infraestrutura da Prefeitura de Fortaleza; Luiz Odorico Monteiro de Andrade, secretário de Saúde da Prefeitura de Fortaleza; empresa Planova S/A, na pessoa de seu representante legal, Sr. Ricardo Porto Facchini.*

*Justificativas apresentadas.*

*72. Os Srs. Odorico Monteiro de Andrade e Luciano Linhares Feijão alegam que havia a necessidade de se dar um melhor suporte técnico, operacional e administrativo à consecução da obra, bem como um melhor bem estar para os trabalhadores, e que tal alteração estaria devidamente motivada, fundamentada e executada.*

*73. Ademais, afirmam que em relação ao preço unitário do item 'Canteiro de Obras' constante na planilha orçamentária do Hospital da Mulher, a contratada teria apresentado preço com desconto de 10% em relação ao preço básico unitário, não configurando 'jogo de planilha'.*

*74. As justificativas apresentadas pela empresa Planova S/A são no sentido de que, apesar do substancial aumento na metragem do prédio construído para abranger as instalações da administração do canteiro, esta se revelou essencial para comportar a infraestrutura demandada para gestão da obra e sua fiscalização, sendo inexpressivo o valor financeiro da construção do prédio de alojamento provisório frente ao porte da obra realizada, inexistindo qualquer irregularidade no aumento desse item, pois determinada pela Administração e atendida pela contratada, nos limites postos no art. 65, § 1º, da Lei de Licitações.*

*Análise.*

*75. No tocante ao abrigo provisório para alojamento/depósito/escritório com 1 pavimento, aceita-se a alegação trazida pelos responsáveis e analisada na última instrução da Secob-3 (fls. 486-527) no sentido de que não é razoável que o abrigo de uma obra do porte do Hospital da Mulher, que totaliza 26.465 m² de construção, seja apenas de 15 m². A quantidade original deste serviço mais uma vez reforça as evidências de que o projeto básico da obra é deficiente, conforme análise da irregularidade nº 1 desta instrução.*

*76. Não merecem prosperar os argumentos apresentados pelos Srs. Odorico Monteiro de Andrade e Luciano Linhares Feijão a respeito do jogo de planilha. A análise desta manobra é feita pela comparação entre os preços contratados e o preço de referência dado, em regra, pela mediana*

*do Sinapi. Por isso, o desconto oferecido pela contratada em relação ao orçamento-base com preços inflados da Prefeitura não exclui o jogo de planilha, que será tratado nas análises das irregularidades nº 9, 10 e 11, em conjunto com o sobrepreço.*

*77. Em obediência ao Acórdão 2.852/2010-Plenário, a Prefeitura de Fortaleza inseriu nos autos a composição detalhada do serviço em pauta. Ao analisar isoladamente cada item, observa-se um sobrepreço relacionado à mão de obra, na ordem de 146%, decorrente, principalmente, do quantitativo de horas superestimado quando comparado com a composição referencial do Sinapi para o serviço 'barracão p/depósito em tábuas, c/piso em argamassa de cimento' (código 23604).*

*78. Importante ressaltar que o assoalho do alojamento projetado para a obra é de concreto, como pode se deduzir pelos insumos da composição, e o assoalho do barracão provisório no Sinapi é composto de argamassa somente. Em que pese a diferença entre os serviços, não parece tecnicamente razoável que a quantidade de horas de mão de obra utilizada seja duplicada.*

*79. Então, ajustando a produtividade da mão de obra tal qual é apresentada no Sinapi e adotando a mediana do mesmo sistema para o preço dos materiais, chega-se a um preço paradigma de R$ 265,80/m² (com 25% BDI), tabela 5 desta instrução. O preço do serviço no orçamento contratado era de R$ 396,13 para cada metro quadrado de alojamento, ou seja, 49% maior do que a referência adotada por essa auditoria. Isso leva a um sobrepreço de R$ 121.776,27, apenas nesse item.*

*80. Desta forma, a proposta da presente instrução é no sentido de rejeitar as justificativas apresentadas pelos responsáveis quanto à grande diferença de quantitativos orçado e executado para o serviço de 'abrigo provisório', deixando-se, no entanto, de aplicar multa aos Srs. Luciano Linhares Feijão, secretário de Infraestrutura, e Luiz Odorico Monteiro de Andrade, secretário de Saúde, após reconhecer a necessidade de aumento do quantitativo. Contudo, deve-se promover a adequação do preço unitário do abrigo provisório para alojamento/depósito/escritório com 1 pavimento, ajustando a produtividade da mão de obra e os preços dos insumos tal qual previstos no Sinapi e explicitado na composição de referência desta instrução.*

*Irregularidade nº 6, 7 e 8 – Composição do BDI da firma Planova S/A, executora da obra, contendo percentual de 0,25% referente à instalação do canteiro e 0,54% referente a alojamento do pessoal, quando referidos itens também estão discriminados na planilha orçamentária da empresa, o que representa um dano potencial total no valor de R$ 529.438,74.*

*81. As irregularidades nº 6, 7 e 8 foram apreciadas pelo Tribunal no item 9.4 do Acórdão 2.852/2010-Plenário, com determinação para que a Prefeitura Municipal de Fortaleza formalizasse a exclusão das parcelas relativas à instalação do canteiro (0,25%) e ao alojamento (0,54%) do BDI a ser aplicado nos termos aditivos futuros e nos já celebrados e que informasse ao TCU, no prazo de 30 dias, sobre as providências adotadas. Cabe lembrar que o item 'c' da proposta da Secob-3 (fls. 526-527, principal vol. 2) acatou as razões de justificativa apresentadas pelos integrantes da Comissão Especial de Licitação, quanto às irregularidades apontadas acerca da existência de percentuais indevidos na composição do BDI da firma Planova S/A. Na última manifestação da Prefeitura Municipal de Fortaleza (Anexo 10 - vol. 0 - fl. 3), o TCU foi informado de que, em cumprimento à determinação, foram retidas as parcelas indevidas constantes do BDI a partir da 17ª medição, de acordo com a tabela 3 desta instrução.*

*82. Destaca-se que a determinação contida no item 9.4 do Acórdão é para que se formalizasse a exclusão as parcelas indevidas no BDI a ser aplicado no 1º e 2º Termo Aditivo e outros que ainda vierem a ser celebrados. Assim, entende-se que medida acautelatória adotada pela Prefeitura Municipal de Fortaleza não elide a irregularidade, pois somente a alteração contratual garante que os recursos não serão pagos à empresa.*

*83. Não obstante, tendo em vista que a retenção feita nos pagamentos demonstra o intuito de prevenir a aplicação de recursos federais em contrato com indícios de irregularidade, no momento, não será proposta a aplicação de multa aos responsáveis, assinando novo prazo de 30 (trinta) dias*

*para que seja remetida a este Tribunal a documentação (termo aditivo) que comprove a adequação do BDI.*

*84. Isso porque o gestor pode ter interpretado equivocadamente, mas sem má-fé, o comando do item 9.4 do Acórdão 2.852/2010-Plenário. É importante ressaltar que a glosa nas medições, conquanto transpareça uma 'formalização da exclusão', não garante que a contratada deixe de pleitear a diferença futuramente. Apenas a assinatura do termo de aditamento resguarda a Administração nesse caso.*

*85. Deve-se registrar ainda que o eventual não atendimento da determinação ensejará a aplicação de multa por esta Corte de Contas, conforme preconizado no art. 268, inciso VII, do Regimento Interno do TCU.*

*Irregularidade nº 9, 10 e 11 – Sobrepreço no Contrato s/nº 2008, de 19/5/2008, da ordem de R$ 3.468.377,98 em relação aos preços obtidos no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi, conforme análise da curva ABC dos serviços constantes da Planilha Orçamentária do Contrato firmado com a Planova S/A, após exame das oitivas.*

*Responsáveis por assinar o contrato: Luciano Linhares Feijão, secretário de Infraestrutura da Prefeitura de Fortaleza; Luiz Odorico Monteiro de Andrade, secretário de Saúde da Prefeitura de Fortaleza.*

*Responsável por apresentar a proposta de preços: empresa Planova S/A, na pessoa de seu representante legal, Sr. Ricardo Porto Facchini.*

*Responsáveis por aceitar a proposta de preços, no âmbito do processo licitatório: Carlos Marcos Augusto, presidente da Comissão Especial de Licitação; Alays Andrade Madeira Barros, Eduardo Luis Rodrigues Alves, Lorena Gomes Moura, Maria Adriani de Oliveira Ribeiro, Rosália Maria Barros Cavalcante, membros da Comissão Especial de Licitação.*

*Justificativas apresentadas.*

*86. Os Srs. Luiz Odorico Monteiro de Andrade e Luciano Linhares Feijão alegaram que não se pode considerar que os preços praticados estavam em desacordo com aquilo que não se conhecia, pois o teor da tabela Sinapi somente teria sido divulgada de forma analítica em agosto de 2009. Afirmam que todos os preços se encontravam afinados aos padrões de mercado local e às tabelas disponíveis e utilizadas pela Prefeitura de Fortaleza.*

*87. A empresa Planova encaminhou ao gabinete do Relator contestação à instrução relativa à análise das audiências (fls. 562-583, principal, vol.2). Na peça, a peticionária arguiu que, em relação ao serviço de estrutura metálica, a composição montada pela auditoria considera uma quantidade menor de componentes metálicos, pois não se incluiu no levantamento os projetos do auditório, que tem estrutura espacial mais complexa que as demais edificações que compõem o hospital. Afirma que a complexidade desta estrutura altera significantemente o peso médio de aço utilizado em cada m² a ser construído. O valor do peso médio obtido pela Secob-3 na última análise foi de 7,49 kg/m² e um preço de R$ 133,73/m² de estrutura construída.*

*88. Alega ainda que a auditoria considerou a área projetada em planta, enquanto o correto seria considerar a área em seu desenvolvimento total, desenhos e detalhes espaciais. Contesta ainda que na composição de referência não foi incluído o fechamento lateral nem o telhado, cuja área é de 33.963,47 m². A empresa considera ainda uma perda de 15% para os componentes metálicos inseridos na composição.*

*Análise.*

*89. Para apontar o sobrepreço, esta instrução realizou a comparação de preços unitários de 31 itens financeiramente relevantes da planilha contratada, integrantes da curva ABC, tomando por base, em sua maioria, os preços levantados junto ao Sinapi e nas cotações de mercado da Seinfra/CE e do Orçamento de Obras de Sergipe – ORSE, disponíveis na internet. A análise foi realizada em 52% do valor total contratado e a impossibilidade de se ampliar a amostra se deu em virtude do descumprimento do item 9.3 do Acórdão 2.852/2010-Plenário para os serviços remanescentes. Ou seja, a Prefeitura de Fortaleza não apresentou 'a composição analítica de todos os serviços previstos*

*no orçamento, com a discriminação de todos os insumos que compõem o orçamento, indicando a unidade, o coeficiente de produtividade, o consumo e o custo unitário'. Desse modo, os trabalhos de análise na presente instrução, tomando por base o 2º termo aditivo, não puderam ser desenvolvidos com ampla amostra, o que dificultou a análise conclusiva do orçamento contratado.*

*90. A documentação apresentada por força do item 9.3 do Acórdão 2.852/2010-Plenário permitiu a revisão de alguns preços paradigmas em relação à análise anterior da Secob-3. Porém, em relação a alguns serviços relevantes, a administração adotou preços do tipo 'subempreitada' (verba), de modo que ainda não apresentou composição detalhada, como ocorreu, por exemplo, nos 3 serviços novos materialmente relevantes, que passaram integrar a parte A da curva ABC:*

*i. Fechamento lateral em alumínio composto esp.= 3mm c/fixação alum. acessórios e rejunt. silicone (forn. e montagem), composição sintética à fl. 173, anexo 10, vol. 1;*

*ii. Forro de gesso acartonado com película em PVC removível (fornecimento e montagem), composição sintética à fl. 174, anexo 10, vol. 1;*

*iii. Pintura epoxi em duas demãos em paredes externa, incl. emassamento e lixamento (250 micrômetro) sobre reboco, composição sintética à fl. 175, anexo 10, vol. 1.*

*91. Destaca-se que a falta de transparência da gestão foi amplamente abordada ao longo de todo processo. A ausência de composições detalhadas, principalmente de serviços relevantes, apesar de constituir obstáculo ao trabalho de auditoria, não pode ser motivo para que o Tribunal se abstenha de realizar o controle dos preços.*

*92. Ademais, sabe-se que o Sinapi não apresenta preços para a totalidade dos serviços utilizados em obras de edificações. Diante dos itens sem referência no Sinapi, a auditoria tem necessidade de procurar outros sistemas de cotação de preços. A legislação acerca desse assunto já previu o obstáculo e propõe soluções válidas para se realizar um controle adequado dos preços de obras públicas. Assim, nos termos do § 2º do art. 112, da Lei 12.017/2009 (LDO 2010), tem-se que:*

*'Nos casos em que o Sinapi e o Sicro não oferecerem custos unitários de insumos ou serviços, poderão ser adotados aqueles disponíveis em tabela de referência formalmente aprovada por órgão ou entidade da administração pública federal, incorporando-se às composições de custos dessas tabelas, sempre que possível, os custos de insumos constantes do Sinapi e do Sicro'.*

*93. A composição e os preços questionados pela auditoria estão detalhados nas tabelas em anexo, com indicação da base comparativa utilizada e códigos identificando os serviços. Obteve-se um sobrepreço de R$ 576.333,70 nos 31 itens analisados, ou seja, 1,63% em relação à amostra e de 0,83% em relação ao valor atual contratado, após 1º e 2º aditivos.*

*94. A parcela mais representativa deste sobrepreço é relativa ao serviço de 'estrutura metálica para cobertas e fechamentos (s/telhas), calhas incluindo pintura epóxi, montagem' (item 9.1.3 da planilha orçamentária). Na análise das audiências, a Secob-3 constatou que, na composição do serviço, a relação entre o insumo 'componentes estruturais de aço' e a área da estrutura metálica era muito maior do que a verificada nos projetos apresentados à equipe de auditoria.*

*95. Segundo as informações prestadas pela empresa Planova, somando-se a estrutura do auditório, o fechamento lateral, o telhamento e prevendo uma perda em torno de 15% tem-se o peso de componentes de aço utilizado. Dividindo-se o valor obtido pela a área do desenho espacial chega-se na relação de 10,34 kg/m², considerada na composição da contratada.*

*96. Procede a alegação de que não foi contabilizada a quantidade dos componentes de aço integrantes da estrutura do auditório. De fato, os insumos não foram considerados, pois os projetos do auditório não constam nos autos do processo. Foi dada oportunidade para que os responsáveis se manifestassem acerca das irregularidades identificadas neste serviço, por meio da audiência. Posteriormente, a empresa Planova apresenta a contestação à análise de tais audiências, entretanto, se abstém de juntar aos autos o projeto do referido auditório, razão pela qual se considera improcedentes os argumentos dos gestores a respeito da falha em questão.*

*97. A jurisprudência desta Corte é farta no sentido de que o ônus da prova pela boa e regular aplicação dos recursos públicos recai sob o gestor, nos termos do Acórdão 11/1997-Plenário. Desta*

*forma, somente a notícia de que há projetos não analisados pela auditoria não elide a irregularidade. As alegações devem ter, em regra, comprovação documental, com vistas a permitir os trabalhos de auditoria.*

*98. Ademais, não parece tecnicamente razoável que, em uma obra de hospital, composta de cinco blocos e anexos, a estrutura de uma edificação de apoio, que não se destina à atividade fim, seja responsável pelo aumento significante do peso médio de aço utilizado em todas as demais estruturas. Cabe lembrar que o objetivo primordial do hospital é a prestação do serviço de saúde integral à mulher e que, neste contexto, o auditório se reserva a reuniões, cursos, seminários e palestras.*

*99. Os projetos dos quatro pavilhões que estão presentes nos autos (plantas às fls. 79/98 do Anexo 3) foram corretamente analisados pela Secob-3, chegando-se ao total de 254.582,50 kg de componentes de aço (fls. 538/539, principal - vol. 2). Todavia, o total indicado pela contratada é de 354.143,89 kg, ou seja, 99.561,39 kg a mais. Dessa parcela, 51.182 kg referem-se à estrutura do auditório. Os outros 48.379,39 kg referem-se ao telhamento, fechamento lateral e perdas.*

*100. Entretanto, a alegação em relação à inclusão do peso das telhas, cuja área é de 33.963,47 m², torna-se improcedente ao se analisar a planilha total da obra, pois já existem alíneas específicas para o serviço de telhas, constantes no subgrupo 9.2, do orçamento contratado. Interessante destacar que o orçamento-base original, sem aditivos, previa telhas de alumínio para uma área total exatamente igual àquela que a contratada alegou estar embutida no preço do serviço de estrutura metálica.*

*101. A partir dessas considerações, chega-se à conclusão de que o serviço referente a telhas de alumínio foi remunerado em duplicidade, pois além de ser objeto de item específico na planilha, o insumo ainda foi contabilizado dentro da composição do serviço referente à estrutura metálica, presente nos custos diretos da obra. Diante do exposto, o peso das telhas não foi considerado no cálculo do peso total da estrutura metálica.*

*102. No tocante à perda de aço considerada, entendemos que o valor adotado (15%) não é cabível para o serviço em questão. Em construções de estrutura metálica, ainda mais em se tratando de um projeto singular, como é o caso do Hospital da Mulher, é comum que as empresas fornecedoras de aço, em regra bastante especializadas, entreguem o aço já cortado e dobrado. Porém, mesmo nos casos de beneficiamento do insumo no próprio canteiro, o Sinapi adota o valor de 5% como índice de perda (a exemplo das composições de código 25624 – 'estruturas metálicas diversas').*

*103. Ao considerar perdas excessivas de materiais, o gestor afronta não somente o princípio da legalidade, visto que contraria os índices utilizados na composição Sinapi, mas também afronta os princípios economicidade e eficiência.*

*104. Do exposto, entende-se que, sem o projeto completo de estruturas metálicas no processo, incluindo auditório, o trabalho da equipe de auditores fica prejudicado.*

*105. Ademais, na contestação sobre os indícios de sobrepreço apontado no processo, a empresa Planova tenta convencer a equipe de auditoria incluindo insumos na composição que já foram considerados em outras alíneas da planilha e colocando índices abusivos de perda de material, visando dar verossimilhança aos valores da composição apresentada.*

*106. Portanto, sem dados suficientes para modificar a análise feita anteriormente, foi mantido o preço unitário do m² de R$ 133,73 como referência para a estrutura metálica (fl. 541, principal, vol.2).*

*107. Inicialmente, considerando o valor original do contrato (R$ 57.619.611,42), a amostra do presente trabalho foi de R$ 21.779.746,43 e o contrato apresentou um desconto de 0,35%, ou seja, o preço contratado era R$ 198.932,76, menor que o preço de referência, conforme cálculos da presente instrução.*

*108. Todavia, após o 1º Termo Aditivo, o contrato passou para o valor de R$ 66.179.843,38. A amostra aqui analisada foi de R$ 32.437.854,16 e, por ter acrescentado serviços ou elevado as quantidades já existentes com sobrepreço em relação ao Sinapi/Sicro, houve perda do desconto inicial e sobrepreço de R$ 234.504,49 (0,73% na amostra e 0,35% no contrato). Ou seja, pode-se inferir que*

*o sobrepreço devido a preços unitários acima dos de mercado, conforme originalmente apontado pela Secex/CE no Relatório de Auditoria de 2009 (total de R$ 2.249.886,01, conforme fl. 15 do volume principal, baseado em cálculos sobre amostra de 33% do valor total contratado, fls. 312/339 do Anexo 1 - vol. 1), não se confirmou. Da mesma forma, o sobrepreço calculado pela Secob-3 (total de R$ 3.468.337,97, conforme fls. 536/537 do principal - vol. 2, baseado em cálculos sobre amostra de mesma representatividade que a da Secex/CE, de 33% do valor total contratado) também mostrou-se elevado frente ao novo valor obtido.*

*109. Com o 2º Termo Aditivo, o contrato atingiu o valor de R$ 69.115.350,44. A amostra contratual utilizada na presente instrução foi de R$ 35.914.748,11 e o sobrepreço final de R$ 576.333,70. No presente cálculo, foram abordados serviços que não haviam sido analisados nas instruções anteriores ou que apresentavam necessidade de revisão da referência de mercado anteriormente adotada. Para esses serviços, foram identificados preços inferiores aos de mercado, considerando-se que as referências adotadas foram por demais conservadoras. É o caso dos serviços de 'termobrise de alumínio' (total da ordem de R$ 1 milhão abaixo das referências de mercado), 'telhas duplas de alumínio com recheio de lã de rocha' (R$ 1,4 milhão abaixo do mercado), 'protensão de cabo' (R$ 613 mil abaixo do mercado) e 'piso em porcelanato polido' (R$ 386 mil abaixo do mercado) e 'concreto fck 30 MPa' (R$ 190 mil abaixo do mercado). A evolução do sobrepreço está graficamente representada na tabela 2.*

*110. Observa-se que o sobrepreço existente atualmente, após a formalização do 2º Termo Aditivo, equivale a 1,63% da amostra e 0,83% do contrato. Considera-se que estes percentuais, por terem sido obtidos de uma amostra correspondente a 52% do contrato, não permitem concluir pela permanência de relevante sobrepreço global em relação ao mercado, mas indicam que há necessidade de se reestabelecer o ponto de equilíbrio original do contrato, mantendo-se o desconto obtido inicialmente, de 0,35%, ao valor de referência da amostra analisada, de R$ 35.338.414,41, obtendo-se o valor de R$ 123.684,45. É necessário frisar que a impossibilidade de ampliação da amostra se deveu à falta de detalhamento das composições de preços unitários de itens relevantes, tais como a Administração Local (serviços cotados como verbas, sem justificativas, conforme fls. 597/609 do Anexo 10 - vol. 3) e Sistema de Climatização (vários serviços sem detalhamento, conforme composições às fls. 610/719 do Anexo 10 - vol. 3).*

*111. Para calcular o dano total provocado pelo desequilíbrio no Contrato s/nº, de 19/5/2008, deve-se somar duas parcelas: (1) referente ao valor absoluto do sobrepreço apurado, ou seja, a diferença entre a amostra contratual e amostra paradigma, obtendo-se um valor de R$ 576.333,70; (2) referente ao desconto inicialmente obtido na contratação (0,35%) e aplicado na amostra de referência (R$ 35.338.414,41), obtendo-se o valor de R$ 123.684,45. Procedendo com o somatório, chega-se ao valor total de R$ 700.018,15, que deve ser abatido do valor do contrato após o 2º Termo Aditivo.*

*112. O encaminhamento dado por esta Corte de Contas em casos semelhantes, em que o contrato com desequilíbrio econômico-financeiro em desfavor da Administração Pública está em vigor e ainda há pagamentos a serem realizados com recursos federais, é de repactuação contratual, ajustando-se os preços aos valores de mercado. Assim decidiu o Acórdão 1.200/2010-Plenário:*

*'9.1. determinar à Prefeitura de Itapecerica da Serra/SP, com base no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, que, nas próximas licitações realizadas com recursos públicos federais, em cumprimento à sólida jurisprudência do Tribunal:*

*(...) 9.1.3.2. calcule os descontos globais antes e depois do aditivo, para, em caso de diminuição desse percentual, ser inserida no contrato parcela compensatória negativa como forma de se dar cumprimento ao art. 65, § 6º, da Lei nº 8.666/1993 (por interpretação extensiva) e aos arts. 112, § 6º, da Lei nº 12.017/2009 - LDO 2010 e 109, § 6º, da Lei nº 11.768/2008 - LDO 2009;'*

*113. No que tange à aceitação da proposta, no âmbito do processo licitatório, com preços superiores aos obtidos no Sinapi (irregularidade nº 11), não será objeto de nova análise, tendo em*

*vista as conclusões da Secob-3 (fls. 523-524), excluindo a responsabilidade dos membros da Comissão Especial de Licitação.*

*114. Em relação à responsabilização do Sr. Luiz Odorico Monteiro de Andrade, secretário de Saúde municipal, entende-se que, apesar de ter assinado o Contrato s/nº, de 19/5/2008, não se pode considerar como conduta esperada do secretário de Saúde a verificação de irregularidades na orçamentação do contrato e aditivos, até mesmo por que não se trata de competências sua área de atuação. Dessa forma, propõe-se o acolhimento de suas justificativas.*

*115. Para verificar questões específicas de engenharia, a Prefeitura designou a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Infraestrutura – Seinf, representada por seu titular, Sr. Luciano Linhares Feijão, cuja competência, no que tange ao contrato do Hospital da Mulher, é de apoiar e acompanhar a fiscalização dos serviços (fl. 70, anexo 1, vol. 0).*

*116. Infere-se dos diversos ofícios trocados entre a Coordenação de Projetos e a empresa Planova (anexo 1, vol. 1) que as decisões ficavam a cargo do secretário de Infraestutura, razão pela qual a proposta desta instrução é no sentido de aplicar multa ao Sr. Luciano Linhares Feijão, por descumprimento dos itens 9.2 e 9.3 do Acórdão 2.852/2010-Plenário, pois não demonstrou a manutenção do desconto percentual ofertado no preço global da obra em relação ao obtido no Sinapi, nem apresentou a composição analítica de todos os serviços previstos no orçamento.*

*117. Cabe, ainda, determinar à Prefeitura de Fortaleza que: (1) promova a adequação do preço unitário dos itens ora questionados, adequando-os ao preço de mercado, com redução de R$ 576.333,70 do valor contratual, conforme situação até o 2º Termo Aditivo; (2) reestabeleça o desconto obtido por ocasião da licitação, reduzindo o contrato em R$ 123.684,45, conforme valor até o 2º Termo Aditivo; (3) em caso de pagamentos já realizados de serviços com sobrepreço, promova a glosa dos valores indevidos nas futuras medições, visando reparar os danos ao erário.*

*118. Por fim, destaca-se que a auditoria em andamento no âmbito do Fiscobras 2011 indicou a celebração do 5º Termo Aditivo da obra (sendo o terceiro deles a revisar o valor contratual) e informou também que ainda haverá necessidade de novos acréscimos de valores no futuro, segundo apurado junto aos gestores da obra. Há que se ressaltar ainda que, conforme preliminarmente apurado pela equipe de auditoria do Fiscobras 2011, os valores envolvidos nas alterações ultrapassam o limite legal de 25% do valor original contratado (infringindo o art. 65, § 2º, da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU). Assim, resta caracterizada a fragilidade do projeto básico da obra, afrontando o exigido no art. 6º, IX, e art. 7º, § 2º, da Lei 8.666/1993. Diante do exposto, propõe-se que a existência de sobrepreço na obra, que ultrapassa os 60% de execução física, tenha sua derradeira apreciação de mérito tratada no âmbito do Fiscobras 2011 (TC 008.757/2011-9), cuja relatoria também é do Exmo. Ministro-Substituto André Luis de Carvalho.*

*I. Proposta de encaminhamento.*

*119. Destaca-se que há irregularidades fora do escopo deste trabalho que ainda estão pendentes de deliberação, com análise realizada na instrução pretérita e encaminhamento proposto às fls. 526-527 (principal, vol.2) e transcritas no início desta instrução.*

*120. Em relação à irregularidade nº 15, a análise da Secob-3 (fls. 518-524 e parágrafo 272 às fls. 525/526) é no sentido de rejeitar as justificativas apresentadas pelo Sr. Samuel Miranda Colares, assessor Jurídico, e acatar as justificativas dos demais responsáveis. Porém, absteve-se em propor encaminhamento, porquanto não havia sido verificado naquela oportunidade o jogo de planilha. Neste novo trabalho, restou configurado o sobrepreço e a perda do desconto original, de modo que será mantida a análise anterior no tocante à rejeição das razões do parecerista jurídico, em atenção à proposta de deliberação do Exmo. Relator, a qual observou que 'quanto à ausência, no edital de Concorrência nº 1/2008, de critérios de aceitabilidade de preços unitários máximos (irregularidade nº 15), deve-se aguardar o pronunciamento conclusivo da unidade técnica acerca do sobrepreço, a fim de se apurar o nexo de causalidade entre o possível dano ao erário e os atos do gestor, comissão de licitação e parecerista'. No entanto, deixa-se de propor aplicação de multa em virtude de a análise*

*das razões de justificativa para o caso em concreto conduzir ao entendimento de que se trata de falha formal do parecerista jurídico, que não poderia prever as consequências no presente caso.*

*121. Em face da análise feita na presente instrução, propõe-se:*

*a) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Luciano Linhares Feijão, secretário de Infraestrutura da Prefeitura de Fortaleza/CE, quanto: (i) à falta de transparência no orçamento, com a apresentação das composições de preços unitários sem o devido detalhamento, o que acarretou na falta de demonstração de que os preços da obra do Hospital da mulher estavam adequados aos de mercado; (ii) à falta de manutenção do desconto percentual do Contrato s/nº, de 19/5/2008, o qual, mesmo após o 2º Termo Aditivo, manteve sobrepreço de R$ 576.333,70 em relação aos preços referenciais de mercado, em particular aqueles obtidos no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi, e (iii) erros nos quantitativos de 'aquisição de piçarra para aterro (posto em obra)' no orçamento do projeto básico, aplicando-lhe a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992;*

*b) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Samuel Miranda Colares, assessor Jurídico da Secretaria da Saúde, quanto à ausência, no edital de Concorrência nº 1/2008, de critérios de aceitabilidade de preços unitários máximos, deixando de propor aplicação de multa;*

*c) rejeitar as razões de justificativa apresentadas em relação à irregularidade relacionada ao item 'alojamento/depósito/escritório com 1 pavimento' e 'aquisição de piçarra para aterro (posto em obra)', dando por esclarecida a revisão dos quantitativos, mas rejeitando os preços unitários dos serviços, para o Sr. Luiz Odorico Monteiro de Andrade, secretário de Saúde da Prefeitura de Fortaleza/CE, deixando de propor aplicação de multa;*

*d) acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, pelas seguintes irregularidades:*

*d.1) quanto à aprovação de projeto básico deficiente no que tange aos aspectos geotécnicos:*

- *Antônio Carlos Benevides, coordenador de Infraestrutura da Prefeitura de Fortaleza/CE,*

- *Luciano Linhares Feijão, secretário de Infraestrutura da Prefeitura de Fortaleza/CE;*

*d.2) quanto a celebração do 1º e 2º Termo Aditivo, que teriam acarretado a contratação de proposta menos vantajosa para a Administração em virtude de provável inversão na classificação das propostas em função de mudanças nos quantitativos:*

- *Antônio Carlos Benevides, coordenador de Infraestrutura da Prefeitura de Fortaleza,*

- *Márcio Montenegro, engenheiro civil da Secretaria de Infraestrutura,*

- *Luciano Linhares Feijão, secretário de Infraestrutura da Prefeitura de Fortaleza/CE,*

- *Luiz Odorico Monteiro de Andrade, secretário de Saúde da Prefeitura de Fortaleza/CE,*

*d.3) quanto à assinatura do Contrato s/nº, de 19/5/2008, contendo sobrepreço em relação aos preços referenciais de mercado, em particular os obtidos no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi:*

- *Luiz Odorico Monteiro de Andrade, secretário de Saúde da Prefeitura de Fortaleza/CE;*

- *Carlos Marcos Augusto, presidente da Comissão Especial de Licitação,*

- *Alays Andrade Madeira Barros, Eduardo Luis Rodrigues Alves, Lorena Gomes Moura, Maria Adriani de Oliveira Ribeiro, Rosália Maria Barros Cavalcante, membros da Comissão Especial de Licitação;*

*e) determinar à Prefeitura de Fortaleza/CE que, no prazo de 60 dias:*

*e.1) formalize, obrigatoriamente por meio de aditivo pactuado com a contratada, e não apenas por glosas nas medições mensais, a exclusão das parcelas relativas à instalação do canteiro (0,25%) e*

*ao alojamento (0,54%) do BDI a ser aplicado nos termos aditivos futuros e nos já celebrados, enviando ao TCU, cópia da documentação comprobatória.*

*e.1) promova a adequação do preço unitário dos itens ora questionados, conforme tabela 1, adequando-os ao preço de mercado, o que significa redução de R$ 576.333,70 do valor contratual até o 2º Termo Aditivo, atualizando esse valor para o caso de modificações de quantitativos porventura existentes em decorrência de termos aditivos posteriores;*

*e.2) reestabeleça o desconto obtido por ocasião da licitação, o que significa reduzir o contrato em R$ 123.684,45 sobre o valor até 2º Termo Aditivo, atualizando esse valor para o caso de modificações de quantitativos porventura existentes em decorrência de termos aditivos posteriores;*

*e.3) em caso de pagamentos já realizados de serviços com sobrepreço, promova a glosa dos valores indevidos nas futuras medições;*

*f) apensar definitivamente os presentes autos ao TC 008.757/2011-9 (Fiscalis nº 240/2011 - Construção do Hospital da Mulher - Fortaleza/CE), encerrando-os com fulcro no art. 40, inciso I, da Resolução TCU nº 191/2006.*"

5. Importa ainda destacar que o diretor da então Secob-1, ante os elementos constitutivos dos autos, elaborou o despacho de fls. 40/44 da Peça nº 16, que contou com a anuência do titular da unidade técnica, nos seguintes termos:

"(...) *7. Na presente instrução, a auditora teve por foco cumprir a determinação do item 9.6 do Acórdão 2.852/2010-Plenário, a saber: (i) o exame de justificativas ainda pendentes; (ii) a análise do memorial acostado aos autos pela empresa Planova (fls. 562/583); e (iii) a manifestação, de forma conclusiva, acerca do possível sobrepreço. Deve-se ressaltar que a aferição ora empreendida acerca da conduta dos gestores responsáveis pelos recursos federais (controle subjetivo) se restringiu à análise dos possíveis impactos dos novos elementos em relação às conclusões da instrução presente às fls. 486-528 (principal, vol. 2), atuando de forma a complementar, e não a substituir, a análise já realizada pela Secob-3. Com isso, os esforços puderam ser concentrados no controle objetivo, ou seja, na apuração dos indícios de sobrepreço a partir da celebração do 2º Termo Aditivo, de modo a se verificar a adoção, ou não, das providências necessárias ao cumprimento da lei, em particular a manutenção do desconto após a celebração dos aditivos.*

*8. Apesar dos esforços de análise empreendidos, a falta de transparência continuou presente no orçamento do 2º Termo Aditivo, desta vez afrontando determinação expressa desta Corte de Contas, consubstanciada no item 9.3 do Acórdão 2.852/2010-Plenário. Este Tribunal determinou a apresentação da 'composição analítica de todos os serviços previstos no orçamento, com a discriminação de todos os insumos que compõem o orçamento, indicando a unidade, o coeficiente de produtividade, o consumo e o custo unitário, de forma que os trabalhos da unidade técnica sejam desenvolvidos com ampla amostra e que não haja dificuldades para a análise conclusiva do orçamento contratado' (destaques acrescidos), alertando ainda que o descumprimento dessa determinação resultaria na aplicação de multa (fl. 624, principal - vol. 2).*

*9. Os cálculos apresentados na tabela 2 da presente instrução consideraram o memorial apresentado pela contratada e acolheram alguns argumentos dos gestores para fins de apuração de sobrepreço, notadamente quanto aos novos quantitativos de alguns serviços.*

*10. Em apertada síntese, com o advento do 1º Termo Aditivo a instrução apurou um sobrepreço de R$ 234 mil (0,35% do total contratado), considerando uma amostra analisada da ordem de 49% do total contratado. A diferença entre os sobrepreços calculados pela presente instrução e pela Secob-3 (R$ 3,47 milhões, com amostra da ordem de 33% do total) se justifica pelo acréscimo de itens não analisados anteriormente e que se mostraram com preços abaixo dos referenciais de mercado na atual análise, a exemplo do 'termobrise de alumínio estruturado' e da 'telha dupla de alumínio com recheio de lã de rocha', com descontos da ordem de 24% e de 35%, respectivamente, em relação aos preços unitários referenciais de mercado.*

*11. Na sequência, foi procedida a análise do orçamento após a celebração do 2º Termo Aditivo, a qual ampliou a amostra para 52% do total (R$ 35,3 milhões) e conduziu ao sobrepreço de R$ 576 mil (0,83% do total contratado), afrontando diretamente o disposto no item 9.2 do Acórdão 2.852/2010-Plenário, no qual se destacava (i) a necessidade de que 'na documentação apresentada deve constar a demonstração da adequação de preços unitários de serviços novos aos preços de mercado', bem como (ii) a necessidade de 'demonstração do cumprimento do § 6º do art. 112 da Lei 12.017, de 12 de agosto de 2009 (LDO-2010), relativo à manutenção, após o aditivo, do desconto percentual ofertado no preço global da obra'.*

*12. É forçoso lembrar que a falta de transparência novamente impediu a ampliação da amostra analisada. Isso porque a Prefeitura de Fortaleza apresentou, para vários itens orçados, 'composições' que, na verdade, não respeitaram o comando legal de 'discriminação de todos os insumos que compõem o orçamento, indicando a unidade, o coeficiente de produtividade, o consumo e o custo unitário', conforme determinou esta Corte de Contas. Ao contrário, a Prefeitura apresentou, para diversos serviços, preços fechados a título de 'subempreitada', designado pela sigla 'S.E.' nas planilhas. Diversos são os exemplos dos serviços orçados como 'S.E.' no Anexo 10 - vol. 1, dentre os quais podem ser citados: (i) base de equipamentos de refrigeração (subempreitada de impermeabilização, conforme fl. 162); (ii) revestimento de fórmica em esquadrias ou móveis (fl. 166); (iii) portas de vidro com fornecimento e montagem (fl. 167/170); (iv) fechamento lateral de alumínio (fl. 173); (v) forro de gesso (fl. 174); (vi) pintura epóxi (fl. 175/176); (vii) serviços de terraplenagem, como escavação mecanizada, aquisição de piçarra, aterros e transportes diversos (apesar de alguns constarem como 'materiais', na verdade são subempreitada, conforme fls. 190/195); (viii) termobrise de alumínio e 'cruz em inox' (fls. 239/240); dentre outros.*

*13. Da amostra inicialmente selecionada para análise na presente instrução, observo que dois itens, dentre os dez mais representativos, não puderam ser efetivamente analisados porque a Prefeitura não apresentou o detalhamento dos insumos, são eles: (i) Administração Local (item 021.1 do orçamento à fl. 149 do Anexo 10, representando 3,35% do total contratado) e (ii) Sistema de Climatização (compreendendo redes/acessórios e equipamentos, itens 022.1.1 e 022.1.2 do orçamento à fl. 149 do Anexo 10, representando 8,3% do total contratado). Caso esses itens fossem analisados, a amostra atingiria praticamente 64% do valor total após o 2º Termo Aditivo, representando o dobro do montante financeiro até então analisado no processo.*

*14. No tocante à administração local, cabe esclarecer que a obra teve início em 21/5/2008, com prazo original de 540 dias (18 meses) para sua conclusão, o que se daria no final de novembro/2009. Posteriormente, houve prorrogação de prazo de 12 meses, alterando a conclusão da obra para novembro/2010 e gerando um impacto financeiro adicional de R$ 882 mil no custo da administração local, elevando o valor total desse item para R$ 2,3 milhões após o 2º termo aditivo (fls. 149/151 do Anexo 10). Em análise expedita da planilha, podem ser constatados alguns problemas no orçamento da Prefeitura para esse item, que representa 3,35% sobre o valor total da obra até o 2º T.A. Em primeiro lugar, as 'composições de preços unitários' acostadas às fls. 597/609 do Anexo 10 - vol. 3 indicam vários subitens cotados como 'verba', sem justificativas. Como exemplos de itens não detalhados, cujas verbas se mostraram aparentemente elevadas frente a obras de mesmo porte, destacam-se: telefonia fixa/internet (R$ 4.200,00/mês, fl. 606), material de consumo (R$ 3.750,00/mês, fl. 608), e uniformes/EPI/EPC/exames (R$ 2.160/mês, fl. 609). Outro problema que se constata é o uso de encargos sociais para empregados mensalistas no montante de 110% (fls. 599/605, Anexo 10 - vol. 3), quando o Sinapi indica menos de 83%. Por fim, os quantitativos de alguns serviços vinculados à administração local também podem ser questionados, a exemplo dos profissionais e equipamentos de topografia, considerados em tempo integral no orçamento (fls. 150/151 do Anexo 10), os quais não se justificam quando a obra já alcança mais da metade de sua execução, tendo já superadas a fases de terraplanagem e fundações.*

*15. Em relação ao sistema de climatização, a falta de transparência do orçamento apresentado pela Prefeitura de Fortaleza também se mostra patente no 2º T.A. Conquanto a Prefeitura apresente a*

*necessidade de um 'replanilhamento' desse item (fls. 152/156 do Anexo 10), as 'composições de preços unitários' que se encontram às fls. 610/719 do Anexo 10 - vol. 3, não apresentam o devido detalhamento, fato que, em última instância, dificultou a ampliação da amostra de preços analisados na presente instrução. Por exemplo, há várias composições de 'fechamento hidráulico' (para equipamentos como* ***chiller****, bombas BAGS,* ***fan-coil****, fancolete e tanque de expansão) que apresentam valores genericamente especificados como 'conforme detalhe do projeto', adotando-se a unidade 'R$/conjunto' para a valoração da subempreitada (fls. 666/671, Anexo 10 - vol. 3). Destaca-se ainda, a título de ilustração, o item 1.9.15, intitulado 'outros: abraçadeira, parafuso, fita isolante etc.', também com cotação em verba, sem qualquer justificativa (R$ 5.200,00, conforme fl. 686, Anexo 10 - vol. 3).*

*16. Em todo caso, há que se destacar que o 2º Termo Aditivo não esgota a necessidade de novas alterações na planilha orçamentária. É o que se observa na conclusão das justificativas apresentadas pela Prefeitura de Fortaleza: 'é forçoso dizer que este segundo aditivo não supre todas as deficiências existentes na planilha de quantitativos e orçamento original, pois não contemplam os itens 13.0 - instalações hidráulicas e sanitárias e 18.0 - instalações elétricas, telefonia, lógica e som, que deverão constar de um terceiro termo aditivo de serviços a ser proposto em data posterior' (fl. 120, Anexo 10).*

*17. É necessário informar, portanto, que já se encontra em fase de elaboração o relatório referente à auditoria do Fiscobras 2011 nas obras do Hospital da Mulher (TC 008.757/2011-9), em cumprimento ao item 9.5 do Acórdão 2.852/2010-Plenário.*

*18. A situação atual apurada no Fiscobras 2011 indica que houve nova prorrogação de prazo de mais 12 meses, levando a previsão de conclusão da obra para novembro de 2011. Essa situação leva a novos impactos financeiros no contrato, especialmente no que tange à administração local. Há notícias ainda de novas mudanças de quantitativos, reflexo das graves deficiências do projeto básico, conforme admitido pela própria Prefeitura nas justificativas presentes às fls. 17/27 do Anexo 10. As alterações podem inclusive extrapolar o percentual limite de 25% estabelecido pela lei 8.666/1993, haja vista que o cálculo do percentual de aditivos efetuado pela Prefeitura (fl. 120 do Anexo 10) está em desconformidade com a jurisprudência desta Corte de Contas, por considerar o percentual sobre o saldo 'líquido' resultante de aditivos e supressões. Nesse sentido, cabe esclarecer que a obra atualmente ultrapassa os 60% de execução física e que as análises de preço empreendidas sobre o orçamento oriundo do novo 5º Termo Aditivo (o terceiro com mudança de valores), assinado em 17/1/2011, apontam alterações nos cálculos de sobrepreço identificado no 2º Termo Aditivo, objeto da presente instrução, mostrando-se prudente aguardar as conclusões do Fiscobras 2011, para avaliar a real extensão do débito.*

*19. Apesar de não ser possível ainda se concluir acerca da extensão do sobrepreço atualmente existente no contrato da obra, e considerando ainda que a fiscalização de 2011 apurou também a pretensão de assinatura de um sexto termo aditivo, com ajuste de valores entre as partes, há que se destacar a necessidade de um desfecho para a responsabilização relativa aos problemas ocorridos até então, por meio da aplicação de penalidades aos responsáveis pelas irregularidades.*

*20. As propostas de multa da presente instrução consideram que (i) os responsáveis apontados no Fiscobras 2009 exerceram seu direito ao contraditório e à ampla defesa e (ii) deve ser evitado o sentimento de impunidade em virtude das graves deficiências de projeto básico e da permanência da falta de detalhamento no seu orçamento, mesmo após determinação expressa desta Corte de Contas em favor da correção dos problemas de preços.*

*21. Ao propor um desfecho para a responsabilização apurada no Fiscobras 2009, entende-se que o controle exercido por este Tribunal a partir de então pode se deter sobre as novas alterações no orçamento da obra, levando-se em conta que, notadamente a partir do segundo semestre de 2010, houve mudança significativa no quadro de gestores da obra do Hospital da Mulher, com a indicação de novos responsáveis pela coordenação, fiscalização e supervisão das obras, conforme apurado pela equipe do Fiscobras 2011. Nesse sentido, ressalta-se que as alterações a partir do 5º Termo Aditivo, de 17/1/2011, não mais envolvem os responsáveis presentes até então nestes autos do Fiscobras 2009.*

*22. No tocante ao cumprimento do prazo estabelecido no item 9.6 do Acórdão 2.852/2010-Plenário, cabe esclarecer que quando do protocolo da documentação oriunda da Prefeitura de Fortaleza/CE neste Tribunal, na data de 25/2/2011, após acolhimento de pedido de prorrogação de prazo, o processo se encontrava na Serur, retornando à Secob-1 em 1º/4/2011. Merece destaque o fato de que por ocasião do envio da documentação ora analisada, em resposta à determinação do referido Acórdão, o 5º Termo Aditivo já estava assinado havia mais de um mês, de modo que a Prefeitura tinha consciência que o orçamento do 2º Termo Aditivo não era mais o vigente. Portanto, permanecem válidas as determinações emanadas por este TCU e reiteradas na proposta da auditora, no sentido da necessidade de comprovação acerca da manutenção do desconto obtido quando do certame licitatório.*

*23. Mostra-se conveniente, portanto, a proposta de apensar definitivamente os presentes autos ao TC 008.757/2011-9 (Fiscalis nº 240/2011 - Hospital da Mulher), encerrando-os com fulcro no art. 40, inciso I, da Resolução TCU nº 191/2006. O Fiscobras 2011 também é da relatoria do Exmo. Relator André Luís de Carvalho, nos termos do item 9.7.2 do Acórdão 442/2010-Plenário (Fiscobras 2010) e item 9.3 do Acórdão 564/2011-Plenário (que deliberou por aplicar ao Fiscobras 2011 as disposições do Fiscobras 2010).*

*24. Por fim, cabe registrar o protocolo, em 3/6/2011, de requerimento de informações por parte do Departamento de Polícia Federal/MJ - Superintendência Regional no Ceará (Ofício nº 4.985/2011). O documento informa de inquérito policial em curso (IPL nº 0058/2010-4 - SR/DPF/CE), tendo sido autuado no âmbito do TC 015.800/2011-3, em cumprimento ao art. 63 da Resolução TCU 191/2006.*

*25. Diante do exposto, manifesto concordância com as propostas de encaminhamento da auditora, presentes às fls. 660/662 (principal, vol. 2), propondo o seguinte acréscimo:*

*g) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida ao Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará – TCM/CE, tendo em vista a aplicação de recursos de origem do tesouro municipal nas obras do Hospital da Mulher de Fortaleza, bem como ao Sr. Carlos André Mota da Costa, delegado de Polícia Federal da Superintendência Regional no Ceará, em atenção ao requerimento de informações realizado no interesse do inquérito policial - IPL nº 0058/2010-4 - SR/DPF/CE, atualizando as informações já encaminhadas no âmbito do TC 015.800/2011-3.*”

6. De todo modo, em homenagem aos princípios do contraditório e da ampla defesa, determinei, por meio do despacho constante da fl. 47, à Peça nº 16, o encaminhamento do feito à unidade técnica para que analisasse os novos elementos de defesa acostados aos autos pelos responsáveis.

7. Dessa forma, o auditor federal da SecobEdificação lançou nova instrução de mérito à Peça nº 108, nos seguintes termos:

“(...) *10. A Secob-1, em atendimento ao disposto no Acórdão 2.852/2010, concluiu o exame das razões de justificativa, considerando as novas peças incluídas nos autos pela PMF/CE, posicionando-se, em especial, sobre a questão relativa ao sobrepreço relacionado ao Contrato s/n, de 19/5/2008, remetendo, assim, os autos para o gabinete do Relator, com sua proposta de encaminhamento, inclusive contemplando a proposta de apensamento dos presentes autos ao TC 008.757/2011-9 (Fiscobras 2011), (peça 16, p. 24-26).*

*11. O Sr. Luciano Linhares Feijão, por meio de seus advogados, apresentou, no dia 9/8/2011, memoriais trazendo alguns esclarecimentos que teriam a pretensão de isentá-lo de quaisquer penalidades, no intuito de demonstrar a legalidade da contratação das obras de construção do Hospital da Mulher.*

*12. Dessa forma, antes de apreciar o mérito, o Relator entendeu por bem remeter os autos à Secob-1, a fim de que a secretaria analisasse os novos elementos de defesa apresentados.*

*13. Portanto, o escopo do presente trabalho limitar-se-á à análise da documentação complementar enviada pelo Sr. Luciano Feijão Soares, devendo, para os demais itens não*

*questionados pelo responsável, serem consideradas as análises já feitas pela Secob-1, contidas na instrução de páginas 4 a 39 da peça 16.*

*Exame técnico.*

*14. As alegações trazidas aos autos pelo Sr. Luciano Linhares Feijão serão analisadas seguindo a lógica dos argumentos constantes da documentação apresentada pelo responsável, que corresponde à sequência de proposições do parágrafo 121 (peça 16, p. 24) da proposta de encaminhamento da última instrução de mérito do presente processo.*

*15. Portanto, são examinados, a seguir, os argumentos apresentados pelo responsável.*

*I. Falta de transparência no orçamento, com a apresentação das composições de preços unitários sem o devido detalhamento:*

*I.1.Síntese do argumento apresentado*

*16. O Sr. Luciano Linhares Feijão alegou que foram entregues, no dia 5/2/2011, todas as composições de preços unitários referentes aos serviços constantes do orçamento da obra de construção do Hospital da Mulher, identificando os custos de materiais, mão de obra, encargos sociais e BDI (peça 18, p. 3).*

*17. Afirma que alguns serviços possuem características específicas de execução, sendo que, nesses casos, apenas seria possível realizar cotações de mercado com empresas especializadas, servindo as propostas de preços obtidas como composição de preços unitários para esses itens. Como exemplo, cita os serviços (i) 'fechamento lateral com alumínio composto'; (ii) 'termobrise de alumínio estruturado 150 mm com miolo de isopor' e (iii) 'telha dupla superior de alumínio ondulado pintura verniz, alumínio natural (e=0,7 mm - L = 1,345m) com recheio em lã de rocha'.*

*18. Aduz que, apesar de não existirem composições de preços unitários para os referidos itens, eles se encontram com valores menores que as composições de preços unitários elaboradas pela equipe da Secob-1 (peça 18, p. 4).*

*I.2. Análise.*

*19. A Lei 8.666/1993 afirma, em seu art. 7º, § 2º, inciso II, que as obras e os serviços somente poderão ser licitados quando existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários.*

*20. Para os casos em que não é possível obter preços de referência nos sistemas oficiais para a estimativa de custos nos processos licitatórios, o entendimento dominante verificado nas decisões do Tribunal é no sentido de que deve ser realizada pesquisa contendo o mínimo de três cotações de empresas ou fornecedores distintos, fazendo constar do respectivo processo a documentação comprobatória pertinente aos levantamentos e estudos que fundamentaram o preço estimado. E que, caso não seja possível obter esse número de cotações, deve ser elaborada justificativa circunstanciada. Como precedentes, citam-se os Acórdãos 1.379/2007, 3.219/2010 e 1.266/2011, do Plenário. Com efeito, a ausência dessas informações no processo representa irregularidade.*

*21. Ao apresentar composições de preços unitários com preços fechados, do tipo 'S.E. – subempreitada', sem fornecer as cotações obtidas nas empresas especializadas, não fica demonstrada a origem do preço do serviço, muito menos que os preços estão de acordo com os praticados no mercado, contrariando o entendimento do TCU apresentado no parágrafo anterior.*

*22. Ademais, o fato de as composições de preços unitários dos serviços (i) 'fechamento lateral com alumínio composto'; (ii) 'termobrise de alumínio estruturado 150 mm com miolo de isopor' e (iii) 'telha dupla superior de alumínio ondulado pintura verniz, alumínio natural (e=0,7 mm - L=1,345m) com recheio em lã de rocha', elaboradas pela equipe da 1ª Secretaria de Fiscalização de Obras (Secob-1), apresentarem preços superiores aos contratados, não elide o problema. Não se pode confundir o problema do sobrepreço com o problema da falta de transparência do orçamento.*

*23. É necessário destacar ainda que o fato de a equipe da Secob-1 ter obtido êxito em elaborar composições unitárias para os serviços destacados comprova que tais serviços, apesar de considerados especiais pelo responsável, são passíveis de serem detalhados em seus insumos, diferente do que apregoa o Sr. Luciano Linhares Feijão. Há que se salientar que os preços*

*paradigmas obtidos pela equipe técnica são conservadores diante da falta de transparência na especificação dos serviços e, além disso, não consideram os prováveis efeitos de ganho de escala na compra de grandes quantidades de materiais.*

*24. É importante frisar que existem outros serviços constantes da planilha orçamentária, também considerados materialmente relevantes, que não tiveram suas composições unitárias apresentadas. É o caso do serviço 'forro de gesso acartonado com película em PVC removível (fornecimento e montagem)', composição sintética à página 18, peça 67.*

*25. Dessa forma, a proposta da presente instrução é no sentido de rejeitar as alegações complementares apresentadas pelo Sr. Luciano Linhares Feijão quanto à falta de transparência do orçamento.*

*26. Todavia, apesar da irregularidade configurar grave infração à norma legal, não é possível propor a aplicação de multa para essa irregularidade no momento. Ainda existem questões a serem esclarecidas relativas à interferência dos problemas do orçamento base na apuração de possível débito nas obras do Hospital da Mulher no âmbito do TC 008.757/2011-9 (Fiscobras 2011), que não são parte do escopo deste processo de 2009.*

*27. Vale salientar que este processo abrange os fatos relativos à construção do empreendimento apenas até o segundo termo aditivo contratual, ao passo que a obra contou com um total de oito aditivos (peça 94, p.10-35, TC 008.757/2011-9) até sua conclusão em 16/8/2012.*

*28. Dessa forma, propõe-se o apensamento deste processo ao TC 008.757/2011-9, de modo a melhor avaliar os efeitos das ações do responsável sobre eventual débito a ser apurado.*

*II. Falta de manutenção do desconto percentual de 0,35%, originalmente obtido na licitação da obra:*

*II.1. Síntese do argumento apresentado.*

*29. O Sr. Luciano Linhares Feijão alegou que foi mantido o desconto financeiro de 2,1% obtido em relação ao orçamento base da licitação para os serviços novos do segundo termo aditivo contratual (peça 18, p. 4).*

*30. Faz ainda algumas contestações pontuais acerca do sobrepreço apontado na instrução de mérito da Secob-1, especificamente sobre os preços relacionados aos serviços (i) estrutura metálica, (ii) pintura epóxi, (iii) meio fio pré-moldado deitado completamente executado, (iv) aquisição de piçarra para aterro (posto em obra) e (v) abrigo provisório e alojamento (peça 18, p. 4-7).*

*II.2. Análise.*

*31. A instrução da peça 16, p. 4/39, elaborada pela Secob-1, teve por base a análise do orçamento contratado com as alterações contratuais promovidas até o 2º termo aditivo, totalizando um montante de R$ 69.115.350,44 (peça 66, p. 23/49). Contudo, a Secob-1 constatou, por meio de auditoria realizada no âmbito do Fiscobras 2011 (processo TC 008.757/2011-9), que a obra já havia sido aditivada em mais três oportunidades, além das duas primeiras. Ou seja, o empreendimento já contava, até a época da fiscalização do Fiscobras 2011, com cinco termos aditivos já pactuados, resultando em um novo valor contratual de R$ 70.531.182,96.*

*32. Além disso, em notícia publicada no periódico do TCU 'União', datado de 9/7/2012, verifica-se que o valor do empreendimento já se encontrava em R$ 79.008.037,00, ou seja, quase R$ 9.000.000,00 a mais que o valor do contrato após o 2º termo aditivo contratual e aproximadamente R$ 20.000.000 a mais que o valor original contratado, de R$ 57.619.611,42.*

*33. Essas alterações significativas no valor contratual impedem uma análise mais aprofundada no que diz respeito ao sobrepreço total calculado. Como este processo teve seu escopo restrito ao advento do 2º termo aditivo contratual, não será possível analisar a totalidade do sobrepreço apontado no contrato, deixando a questão para ser tratada no TC 008.757/2011-9 (Fiscobras 2011), conforme proposta de apensamento.*

*34. Portanto, em estrito atendimento ao despacho do Exmo. Relator (peça 16, p. 47), a presente instrução limitar-se-á à análise dos preços dos serviços ora questionados pelo Sr. Luciano Linhares*

*Feijão, de forma que o resultado das análises deverá ser considerado no cálculo do sobrepreço total da obra no âmbito do TC 008.757/2011-7, ao qual se proporá o apensamento dos presentes autos.*

*35. No caso dos questionamentos feitos pelo responsável acerca dos preços unitários dos serviços, a análise será realizada em tópicos específicos, adiante.*

*36. A alegação de que foi mantido o desconto financeiro de 2,1% obtido em relação ao orçamento base da licitação para os serviços novos do segundo termo aditivo contratual não merece prosperar. O cálculo do desconto a ser mantido deve ser realizado comparando-se o orçamento contratado com o orçamento paradigma de mercado, e não o valor contratado com o orçamento base da licitação quando esta não representa o preço de mercado. Há que se destacar que o orçamento base da licitação apresentou sobrepreço de aproximadamente 1,8% em relação ao orçamento paradigma referencial, embora o valor da contratada tenha ficado abaixo do valor referencial, representando um desconto de 0,35% em relação a este (peça 16, p.30).35. O entendimento é pacífico na jurisprudência deste Tribunal de Contas, conforme demonstrado nos Acórdãos 1.441/2009, 2.466/2009, 73/2010, 1.515/2010, 2.800/2010, 2.852/2010, 2.872/2010, 384/2011, todos do Plenário.*

*37. O chamado 'método da manutenção do equilíbrio econômico-financeiro' (método do desconto), previsto nas últimas LDOs, propõe que o desconto ofertado pela empresa contratada não poderá ser reduzido em favor do contratado por motivo de aditamentos que modifiquem a planilha orçamentária. Parte do pressuposto de que há desconto do orçamento contratado em relação ao orçamento paradigma de mercado.*

*38. Dessa forma, ao ser aplicado um desconto de 2,1% nos novos serviços incluídos no contrato por força dos termos aditivos celebrados, não se tem a segurança de que o desconto original calculado, de 0,35% em relação ao orçamento paradigma (peça 16, p. 19-24) foi mantido. Vale ressaltar que até o segundo aditivo contratual, o desconto original de 0,35% foi perdido por consequência de modificações inseridas nos dois primeiros aditivos contratuais, tendo-se, na realidade, um sobrepreço de R$ 576.333,70 (peça 16, p.30).*

*39. Assim, pelo fato de a obra possuir diversos outros termos aditivos além dos dois outros já analisados pela Secob-1 neste TC 008.175/2009-7 (Fiscobras 2009), a proposta desta instrução é no sentido de que, levando-se em consideração os ajustes a serem promovidos no orçamento paradigma por conta da nova análise do sobrepreço dos cinco serviços questionados pelo responsável, seja melhor apreciada essa questão do sobrepreço total no âmbito do Fiscobras 2011 (TC 008.757/2011-9).*

*40. Assim, deixa de se propor, neste momento, penalidade ao responsável, conforme havia sido proposto na última instrução de mérito da Secob-1, tendo em vista que a eventual remanescência de débito ao final da análise de todos os termos aditivos da obra, a ser realizada no TC 008.757/2011-9 do Fiscobras 2011, pode impactar no julgamento das contas do Sr. Luciano Linhares Feijão.*

*41. Passa-se, então, a detalhar a nova análise de preços, levando-se em consideração os argumentos trazidos pelo responsável, quando forem pertinentes.*

*II.2.1. Sobrepreço no serviço 'estrutura metálica para cobertas e fechamentos (s/telhas), calhas incluindo pintura epóxi, montagem':*

*II.2.1.1.Síntese do argumento apresentado*

*42. O responsável apresentou o projeto de estruturas metálicas do auditório, dada a argumentação da Secob-1 de que, sem o projeto completo de estruturas metálicas, não seria possível aprofundar a análise acerca do sobrepreço identificado no item da planilha orçamentária 'estrutura metálica para cobertas e fechamentos (s/telhas), calhas incluindo pintura epóxi, montagem' (item 9.13 da planilha orçamentária). Na última instrução, a Secob-1 optou por manter o preço de referência calculado pela Secob-3, baseado na taxa média de peso de aço por área coberta (kg/m²).*

*43. Afirma o responsável que, com a apresentação do projeto de estruturas metálicas do auditório, o sobrepreço calculado seria significativamente reduzido, impactando de maneira relevante no sobrepreço total calculado para todos os itens do contrato, vindo a elidir a suposta falha, uma vez que a taxa de aço do auditório afeta a média das estruturas metálicas, elevando-a.*

*44. Cumpre destacar que o responsável apresentou apenas os desenhos, sem qualquer memória de cálculo que fundamente a alegada redução do sobrepreço calculado.*

*II.2.1.2. Análise.*

*45. Os argumentos apresentados pelo Sr. Luciano Linhares Feijão não merecem prosperar. Na fiscalização realizada pelo TCU no âmbito do Fiscobras 2011 (processo TC 008.757/2011-9) foi apresentada nova informação de que alguns itens constantes no contrato original seriam retirados, a fim de que fossem realizadas novas licitações para tais itens. A seguir, segue o trecho do relatório que embasa o entendimento (peça 28, p. 9, TC 008.757/2011-9):*

*'Agrava a irregularidade o fato de o objeto do contrato estar tendo o escopo do contrato original, que foi levado à licitação, descaracterizado por meio da supressão de obras que eram inicialmente previstas no plano de necessidades, tais como a construção do auditório e a urbanização da área externa do hospital, cujo custo aproximado é de R$ 7 milhões. Segundo informaram os gestores, esses itens serão expurgados do atual contrato e contratados em licitação futura'.*

*46. Desse modo, não seria razoável que a equipe da Secob-1, na presente instrução, envidasse maiores esforços na tentativa de analisar detalhadamente os quantitativos de um projeto complexo de uma porção da obra (auditório), a qual os mesmos gestores que enviaram o novo elemento de projeto, como forma de justificar o preço do serviço, afirmam também que esse elemento será expurgado do contrato, sendo licitado em separado em outra oportunidade. A análise, portanto, pode ser expedita, conforme adiante.*

*47. Ainda, o entendimento pacificado no âmbito desta Corte é no sentido de que o ônus da comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos é do gestor, conforme corrobora o parecer do Procurador Geral do Ministério Público junto ao TCU no TC 008.472/2008- 3:*

*'Observo, por oportuno, que a cada avaliação técnica produzida pela secretaria especializada, os interessados oferecem nova impugnação.*

*(...) A situação enseja anômala e improdutiva inversão de papéis. O controle externo é quem busca motivar os preços que devem ser praticados, enquanto as empresas contratante e contratada exercem suas críticas.'*

*48. O fato de o responsável apenas apresentar um novo conjunto de desenhos, sem memorial de cálculo que explicite as possíveis alterações no preço unitário do serviço, nos autos, deixando à equipe do TCU o encargo da elaboração de uma nova composição de preços unitários que justifique o valor contratado para o serviço, atenta contra o entendimento do Tribunal, incorrendo em verdadeira inversão de papéis entre controle externo e auditado.*

*49. Correto seria, por exemplo, o gestor apresentar um memorial de cálculo explicativo que elucidasse a divergência entre (i) o preço contratado (R$ 189,81/m²) e (ii) o preço paradigma para o serviço 'estrutura metálica para cobertas e fechamentos (s/telhas), calhas, incluindo pintura epóxi e montagem', calculado pelo TCU, de R$ 133,73/m² (data-base de abril de 2008), ao invés de apenas enviar desenhos referentes à parcela do empreendimento (auditório) que, até a última informação disponível (Fiscobras 2011), não será executada no âmbito do contrato em análise.*

*50. A metodologia de cálculo do preço unitário referencial de mercado para o serviço de estruturas metálicas para coberta está descrita na instrução da Secob-3 (peça 12, p. 37-40). Em breve resumo, somou-se o peso dos componentes estruturais detalhados nos desenhos dos projetos fornecidos pela PMF/CE (254.582,50 kg de aço) e dividiu-se esse valor pela projeção da área da cobertura (33.963,47 m²), obtendo-se uma taxa média de peso de aço por metro quadrado de 7,50 kg/m². Em seguida, procedeu-se a ajustes na composição de preços unitários apresentada pela empresa contratada, utilizando os componentes estruturais extraídos do projeto fornecido pela empresa executora do empreendimento, e adequando-se os coeficientes dos demais insumos da composição, levando-se em conta a taxa de aço por metro quadrado calculada de 7,50 kg/m².*

*51. Vale frisar que, conforme análise da Secob-1 (peça 16, p.21), o total de aço indicado pela contratada seria de 354.143,89 kg (99.561,39 kg a mais do que o identificado em projeto), o que faria a taxa de aço por metro quadrado elevar-se para 10,43 kg/m². Porém, a Secob-3 identificou que, da*

*diferença de 99.561,39 kg, cerca de 51.182 kg referem-se ao projeto do auditório e 48.379,39 kg referem-se ao telhamento, fechamento lateral e perdas de aço.*

*52. O telhamento e fechamento lateral já estavam contemplados em outros itens da planilha orçamentária, o que, caso aceito nesta análise, configuraria duplicidade injustificada. Já a perda de aço, fixada pela contratada em 15%, foi considerada excessiva, pois se entendeu que tal percentual de perda não se aplica ao serviço em questão (aço e estrutura). É prática comum que as empresas fornecedoras de aço para construções de estrutura metálicas, ainda mais por ser o Hospital da Mulher um projeto ímpar, entreguem o aço já cortado e dobrado conforme detalhado no projeto executivo, de forma que as perdas nesse serviço sejam nulas. Mesmo nos casos de beneficiamento do aço no próprio canteiro, o Sinapi adota o valor de 5% para as perdas, bem inferiores aos 15% apresentados pelo responsável. Assim, diante do exposto, não se considerou perdas para o aço, concordando com o entendimento da Secob-1 exposto na peça 16, páginas 21 e 22.*

*53. O restante da quantidade de aço, 51.182 kg, referentes ao peso da estrutura do auditório, caso considerado no cálculo do preço unitário do serviço, elevaria a taxa de aço de 7,50 kg/m² para 8,75 kg/m², demonstrando que o valor ainda continuaria bem abaixo da taxa originalmente apresentada pela contratada, de 10,43 kg/m². Porém, não há elementos de convicção nos autos de que a referida parcela da obra será, de fato, executada no âmbito do presente contrato, pois, conforme já apontado na presente instrução, o TC 008.757/2011-9 (Fiscobras 2011) relatou que a PMF/CE iria licitá-la em separado, de modo que não se mostra tecnicamente adequada a inclusão da análise da cobertura do auditório no cálculo do sobrepreço da estrutura metálica para coberta.*

*54. Dessa forma, a proposta da presente instrução é no sentido de rejeitar as alegações do Sr. Luciano Linhares Feijão, no que se refere ao fato de que a simples apresentação do projeto (desenhos, sem memorial de cálculo do preço unitário) de estruturas metálicas do auditório elidiria o sobrepreço apontado. Propõe-se, portanto, que o preço referencial para o serviço de estruturas metálicas, de R$ 133,73/m² (data-base de abril de 2008), calculado pela Secob-3 (peça 12, p. 37- 40), que, inclusive incorpora as especificações técnicas do serviço (pintura epóxi, montagem), o que evidencia a precisão da análise da secretaria, seja mantido na análise do sobrepreço total do empreendimento, a ser efetivada no âmbito do TC 008.757/2011-9.*

*II.2.2. Sobrepreço no serviço 'pintura com emassamento e lixamento em parede interna à base epóxi':*

*II.2.2.1.Síntese do argumento apresentado*

*55. O Sr. Luciano Linhares Feijão apresentou nova composição de preços unitários para o serviço 'pintura com emassamento e lixamento em parede interna à base epóxi', tomando por base a tabela da Seinfra/CE, do Governo do Estado do Ceará, e adaptando-a com preços dos insumos do Sinapi, chegando a um novo valor de R$ 62,69/m². Afirmou que esse novo valor de R$ 62,69/m² seria utilizado no lugar do valor contratado de R$ 67,63/m³, correspondente ao preço unitário da tabela da Seinf, mantida pela Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE, para o serviço 'pintura epóxi, duas demãos, em paredes externas, inclusive emassamento e lixamento', reduzindo, assim, significativamente o sobrepreço identificado nesse item. (peça 18, p. 5-6).*

*II.2.2.2.Análise.*

*56. Com o advento da celebração do 2º termo aditivo, foram incluídos na planilha orçamentária contratual os serviços: (i) 'pintura epóxi duas demãos em paredes externas, inclusive emassamento e lixamento', com preço unitário de R$ 67,63/m², e (ii) 'pintura epóxi em duas demãos em paredes internas, incluindo emassamento e lixamento (250 micrômetros) sobre reboco', com preço unitário de R$ 66,13/m² (peça 64, p. 17). Em suas alegações, o responsável não deixa claro se o serviço de pintura epóxi ora questionado é o de pintura interna ou de pintura externa, pois o subitem 2.2 do relatório apresentado pelo Sr. Luciano Linhares Feijão apenas traz como título, 'Pintura Epóxi' (peça 18, p. 5). Muito menos o texto desse subitem apresenta o detalhamento necessário a fim de possibilitar a identificação correta do serviço (se é referente à pintura epóxi interna ou externa).*

*57. Verificou-se que o preço unitário do serviço de pintura epóxi questionado pelo Sr. Luciano Linhares Feijão é de R$ 67,63/m² (peça 18, p. 5), o qual corresponde, ao serviço relativo à pintura epóxi em paredes externas. A dúvida quanto à qual serviço o responsável se refere estaria, então, sanada. Porém, analisando-se o 5º termo aditivo contratual (peça 24, p. 10, TC 008.757/2011-9), apenas conhecido por esta Corte no âmbito do Fiscobras 2011 (TC 008.757/2011- 9), percebeu-se que o serviço 'pintura epóxi, duas demãos em paredes externas, inclusive emassamento e lixamento' foi totalmente retirado da planilha orçamentária. Dessa forma, conclui-se que o responsável trouxe alegações para defender o preço unitário de um serviço que atualmente não existe mais na planilha orçamentária do empreendimento.*

*58. Além disso, no anexo 2.2 dos memoriais apresentados pelo Sr. Luciano Linhares Feijão (peça 18, p.14-17), percebe-se que a composição de preços unitários da Seinfra/CE, proposta como novo preço unitário para o serviço de pintura epóxi, refere-se à pintura em paredes internas, ao passo que a composição de preços unitários ora questionada, refere-se à pintura em paredes externas, que costuma ter preço unitário superior por ser de melhor qualidade, já que a superfície da parede estará sujeita às intempéries.*

*59. Apesar do equívoco na nomenclatura dos serviços, o qual suscitou em relação à qual serviço estaria sendo questionado, optou-se por realizar uma análise comparativa para o serviço ainda constante na planilha orçamentária contratual da obra, a saber, 'pintura epóxi em duas demãos em paredes internas, incluindo emassamento e lixamento (250 micrômetros) sobre reboco'.*

*60. Até a apresentação pelo responsável dos novos memoriais ora analisados, a administração não havia detalhado as composições de preços unitários para os serviços de pintura epóxi, apenas constando como descrição dos serviços a 'subempreitada' (peça 67, p. 19-20). Dessa forma, a equipe da Secob-3 elaborou uma composição de preços unitários a fim de comparar os preços contratados com os preços do Sinapi, obtendo-se o preço de R$ 27,21/m² (peça 16, p. 35).*

*61. Porém, nas alegações trazidas pelo Sr. Luciano Linhares Feijão, é informado que o preço adotado no orçamento aditivado da obra é originário da tabela da Seinf/Fortaleza vigente à época da elaboração do 2º termo aditivo contratual (peça 18, p. 5). Apesar disso, o responsável propôs, sem justificativa técnica, a não ser a de que, dessa maneira, o sobrepreço calculado seria reduzido, a utilização de tabela da Seinfra/CE, utilizando os insumos do Sinapi para adaptar a composição unitária.*

*62. Ao analisar-se a composição de preços unitários do 2º termo aditivo, para o serviço de pintura epóxi em paredes internas, e, procedendo-se da mesma maneira que a administração, substituindo os insumos da Seinf/Fortaleza por insumos do Sinapi, obteve-se um preço de R$ 53,10/m², bem mais baixo que o obtido ao utilizar-se a tabela da Seinfra/CE com insumos da tabela Sinapi, de R$ 62,69/m², conforme composição de preços unitários abaixo: (...).*

*63. Dessa forma, não é razoável a utilização de outra tabela, diferente da utilizada no ato da contratação dos serviços de pintura epóxi, duas demãos, em paredes internas, apenas para elevar o preço unitário do serviço. Ora, se foi utilizada a tabela da Seinf/Fortaleza à época da celebração do 2º termo aditivo, certamente foi pelo fato de que as composições de preços unitários da Seinf/Fortaleza refletiam de forma satisfatória a realidade de execução do serviço de pintura epóxi. Não faz sentido utilizar uma composição de preços unitários de outra tabela de custos que, em virtude dos índices de produtividade menos eficientes, faria o preço unitário final ficar maior do que caso se utilizasse a composição já contratada, desrespeitando, dessa forma, o art. 112 da Lei 12.017/2009 (LDO 2010).*

*64. O gestor, respeitando as especificações técnicas para o serviço, deveria ter adotado o preço mais vantajoso para a administração, o qual seria obtido utilizando-se a composição da tabela da Seinf/PMF adaptada com preços do Sinapi, fazendo-se cumprir o princípio da eficiência, conforme ordena o art. 37 da Constituição Federal de 1988.*

*65. Assim, a proposta da presente instrução é no sentido de rejeitar a nova composição de preços unitários apresentada pelo Sr. Luciano Linhares Feijão, propondo-se que seja adotado o preço*

*unitário calculado na presente instrução de R$ 53,10/m² para o serviço de 'pintura epóxi em duas demãos em paredes internas, incluindo emassamento e lixamento (250 micrômetros) sobre reboco', item 14.1.10.00 da planilha orçamentária, na análise do sobrepreço total do empreendimento, a ser efetivada no TC 008.757/2011-9.*

*II.2.3. Sobrepreço no serviço 'Meio fio pré-moldado deitado completamente executado inclusive pintura':*

*II.2.3.1. Síntese do argumento apresentado.*

*66. O responsável afirmou que o preço adotado como paradigma pelo TCU no cálculo do sobrepreço foi de R$ 21,08/m (tabela Sinapi, serviço 2304/1) e que o preço da contratada foi de R$ 75,82/m.*

*67. Alega que a grande divergência entre os preços deveu-se a diferença nas composições de preços unitários consideradas, alegando que a composição adotada pelo TCU, com base no Sinapi, considera apenas os serviços de aquisição e assentamento de meio fio simples, enquanto que a composição unitária da contratada considera, além da aquisição e assentamento do meio-fio, os serviços referentes à escavação, alvenaria de pedra argamassada e rejuntamento.*

*68. Apresentou uma nova composição de preços unitários, chegando a um novo valor para o serviço de R$ 81,83/m, afirmando que o preço é, inclusive, inferior ao considerado no orçamento base da licitação de R$ 84,26/m (Tabela da Seinf, Prefeitura Municipal de Fortaleza), razão pela qual foi adotado o preço unitário da contratada.*

*II.2.3.2. Análise.*

*69. O título da composição da tabela Sinapi, usada como referencial na instrução passada da Secob-3, de código 23404/1, é 'meio-fio de concreto pré-moldado, dimensões 12x15x30x100cm (face superior x face inferior x altura x comprimento), rejuntado com argamassa 1:4 (cimento: areia), incluindo escavação e reaterro' (peça 13, p. 1). Portanto, a alegação de que a equipe do TCU não considerou os serviços de escavação e rejuntamento na composição de preços unitários proposta é infundada. Porém, de fato, em face da falta de transparência do orçamento e especificações técnicas, a composição adotada por este Tribunal não contemplou a fundação de alvenaria de pedra argamassada, nem a pintura da peça pré-moldada de meio-fio, motivo que leva a revisar tal composição na presente instrução.*

*70. Assim, acrescentou-se a composição de preços unitários auxiliar do Sinapi 'alvenaria de pedra argamassada', de código 73285, à composição de meio-fio pré-moldado do Sinapi, além de acrescentar os insumos 'cal em pó para pintura' e 'pintor', retirados da composição de preços unitários da própria contratada, a fim de incluir a pintura do meio fio, já que os serviços de pintura com cal disponíveis no Sinapi são todos referentes à paredes e tetos.*

*71. Além disso, do desenho esquemático do meio-fio apresentado pelo contratado (abaixo), pode-se calcular o coeficiente de consumo da alvenaria de pedra argamassada. Já que as medidas do desenho previam 25 cm de largura e 30 cm de altura, multiplicando-se os dois pela distância de 1 metro, obtém-se 0,075 m³/m do serviço de alvenaria de pedra argamassada.*

*72. Dessa maneira, obteve-se um novo preço unitário de R$ 38,18/m, conforme composição de preços unitários abaixo:*

*73. Portanto, propõe-se que sejam rejeitados os argumentos do Sr. Luciano Feijão Linhares de que a composição unitária de referência não consideraria os serviços de escavação e rejuntamento do meio-fio, porém, que sejam aceitos os argumentos de que a composição unitária de referência não incluiu os serviços de pintura e alvenaria de pedra argamassada, devendo ser adotado o novo preço formulado na presente instrução, de R$ 38,18/m, para fins de análise do sobrepreço final no âmbito do TC 008.757/2011-9.*

*II.2.4. Sobrepreço no serviço 'Aquisição de piçarra para aterro (posto obra)':*

*II.2.4.1.Síntese do argumento apresentado.*

*74. O Sr. Luciano Linhares Feijão aduziu que o preço paradigma utilizado no cálculo do sobrepreço foi de R$ 24,34/m³ (tabela Sinapi) ao passo que o preço da contratada foi de R$ 28,49/m³,*

*estando acima, também, do preço unitário do orçamento base da licitação, de R$ 23,24/m³ (Tabela Seinf da Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE).*

*75. Apresenta uma análise de preços utilizando a tabela da Seinfra/CE (peça 18, p. 18), obtendo um preço unitário para o serviço de R$ 30,80/m³, que seria superior ao preço contratado, de R$ 28,49/m³, razão pela qual o preço da contratada seria adotado.*

*76. Aduz que, pelo fato de o preço da contratada ser inferior ao preço da tabela Seinfra/CE, o valor contratado estaria compatível com o preço de mercado vigente à época da licitação.*

*77. Por fim, ressalta que a tabela Sinapi é um dos referenciais de preços existentes no mercado, mas que existem outros, como a tabela da Seinfra/CE, não sendo possível vincular a contratação a somente uma dessas tabelas parâmetros.*

*II.2.4.2. Análise.*

*78. A Lei 11.514/2007 (LDO 2008), em seu art. 115, afirma que:*

*'Os custos unitários de materiais e serviços de obras executadas com recursos dos orçamentos da União não poderão ser superiores à mediana daqueles constantes do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, mantido pela Caixa Econômica Federal, que deverá disponibilizar tais informações na internet.'*

*79. Verifica-se, assim, que o Sinapi não é apenas 'uma dos indicadores constantes do mercado', mas sim é o sistema de custos unitários, juntamente com o Sicro-2 (para obras rodoviárias), que baliza os orçamentos de obras públicas da Administração, refletindo os preços de mercado para os serviços.*

*80. Contudo, é bem verdade que cada obra é única e, por conseguinte, seu orçamento também. Tendo em vista tal especificidade dos orçamentos, é possível que os sistemas referenciais de preços (Sinapi e Sicro) podem não refletir com absoluta exatidão uma dada situação em que um serviço é executado, cabendo ajustes no caso concreto.*

*81. Por isso, esta Corte de Contas admite adaptações nos sistemas referenciais de preços adotados pela administração (Sinapi e Sicro-2). Várias são as decisões proferidas nesse sentido (Acórdãos 2.350/2007, 2.062/2007, 598/2006, 1.947/2007, 2.603/2007, 2.006/2006, 1.891/2008, 2.150/2008, 462/2010, 1.140/2011, 1.789/2011, 2.012/2011, 1.922/2011, 3.272/2011, todos do Plenário). Porém, tais adaptações devem ser justas e motivadas pelas especificidades da obra.*

*82. Como bem afirmam o Exmo. Ministro do TCU Valmir Campelo e o Auditor de Controle Externo Rafael Jardim, em seu livro 'Obras Públicas - Comentários à Jurisprudência do TCU', nas páginas 406 e 407, o gestor, no que se refere à formação de preços unitários para orçamentos públicos, deve tomar as seguintes precauções, na seguinte ordem:*

*1) adotar o preço Sinapi ou Sicro-2;*

*2) subsidiariamente, caso ausente no Sinapi/Sicro ou em caso de incompatibilidade técnica das composições desses paradigmas frente às peculiaridades do serviço, a utilização de outros sistemas de preços aprovados pela Administração Pública, desde que demonstrada tal incompatibilidade técnica por meio de justificativa técnica documentada;*

*3) subsidiariamente, utilizar publicações especializadas do mercado editorial da construção civil;*

*4) cotação de mercado, contendo no mínimo, três propostas de fornecedores diferentes.*

*83. Assim, a discricionariedade que o gestor tem de elaborar os preços unitários de serviços de um empreendimento com recursos da União é condicionada à justificativa técnica, plausível e documentada, de que as composições dos sistemas oficiais de referência de preços da Administração Pública não são adequadas para representar determinado serviço.*

*84. Sendo assim, o argumento de que o Sinapi é apenas 'um dos indicadores constantes do mercado' (peça 18, p.7), aliada a não apresentação de uma justificativa plausível para a adoção de um referencial de preços subsidiário, contraria o entendimento desta Corte de Contas, não merecendo prosperar.*

*85. Analisando-se a composição de preços unitários apresentada pelo Sr. Luciano Linhares Feijão (peça 18, p. 29), reproduzida abaixo, percebe-se algumas impropriedades.*

*86. Primeiramente, contrariando o disposto no art. 115 da Lei 11.514/2007, o insumo relativo ao transporte do material escavado, com custo unitário de R$ 20,75/m³ estaria acima da mediana do Sinapi para o serviço correspondente, que é de R$ 15,00/m³ (composição Sinapi código 56254/4). O mesmo ocorre com o serviço relativo à escavação e carga de material de 1ª categoria, no qual a contratada estipulou um custo unitário de R$ 3,13/m³, ao passo que a mediana do Sinapi para o referido serviço (composição Sinapi código 25039/1) é de R$ 2,72/m³. Apenas o insumo referente à indenização da jazida está abaixo da mediana do Sinapi, com o custo unitário de R$ 0,76/m³, contra R$ 4,25/m³ (insumo 4746 do Sinapi).*

*87. Somando-se os custos individuais dos insumos e acrescentando-se o BDI de 25%, chega-se ao preço unitário de R$ 27,50/m³.*

*88. Porém, como o Sinapi foi desenvolvido para obras com pouca movimentação de terra, não considera o ganho de escala, que reduziria sobremaneira o preço unitário paradigma de mercado para o serviço. No empreendimento em questão, o volume de aterro na obra é considerável, devendo-se, dessa forma, levar em conta tal observação ao elaborar-se uma composição de preços unitários, sob o risco de a administração incorrer em prejuízo. O tema já foi objeto de deliberação por esta Corte de Contas, conforme trecho do Acórdão 157/2009-TCU-Plenário transcrito abaixo:*

*'101. O SINAPI é adotado como limite máximo para os preços de obras contratadas com recursos federais. No entanto, a experiência demonstra que, nos casos concretos de contratações em grande escala, há a possibilidade real de se obter preços significativamente inferiores aos referenciais.*

*(...) 102. As pesquisas de preços de insumos, dentre eles, os materiais de construção, são feitas junto às empresas distribuidoras, de modo que estão contemplados no preço as despesas específicas e o lucro da revendedora, associados à venda de 1 (uma) Unidade do material desejado. Por maior que seja o cuidado no sentido de se ter uma amostra estatisticamente representativa e não tendenciosa, as pesquisas do SINAPI são realizadas sem considerar características de escala ou demais especificidades de uma obra, ignorando, por exemplo, a possibilidade de compra de materiais diretamente do fabricante (sem atuação de 'intermediários' na negociação de preços).'*

*89. Assim, a análise realizada pela equipe da Secob-1 (peça 16, p.15-16) está em harmonia com o art. 115 da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2008, pois foi realizada utilizando composições de preços unitários e insumos do Sinapi, além de considerar o ganho de escala por meio do uso de composições do Sicro-2, localidade Ceará, as quais são mais adequadas para o volume de aterro da obra, de 32.531,91 m³. Ainda, demonstrando a precisão da análise do serviço de 'aquisição de piçarra para aterro (posto em obra)' feita pela Secob-1, a composição unitária elaborada por esta Secretaria considera a DMT correta, de 22,4 km, informada pela própria contratada (peça 13, p. 17), ao passo que a composição apresentada pelo Sr. Luciano Linhares Feijão, considera uma DMT menor, de 20,0 km.*

*90. Vale ressaltar que não é razoável utilizar uma composição unitária flagrantemente acima do valor de mercado, apenas para tentar justificar o preço da contratada. Ao observarem-se (i) os preços unitários do orçamento base da licitação, de R$ 23,24/m³ (peça 19, p. 46) e (ii) da segunda colocada no certame licitatório, de R$ 22,88/m³ (peça 15, p. 19), verificamos que o preço calculado pela equipe da Secob-1, de R$ 24,34/m³ (peça 16, p. 32) está em concordância com os preços de mercado, estando, inclusive, acima dessas duas referências de preços, (i) e (ii).*

*91. Dessa forma, propõe-se que seja rejeitado o argumento do Sr. Luciano Feijão Linhares de que a composição de preços unitários para o serviço 'aquisição de piçarra para aterro (posto em obra)' proposta pelo responsável estaria de acordo com os preços de mercado, devendo ser adotado como preço paradigma o preço unitário já formulado anteriormente pela equipe da Secob-1, de R$ 24,34/m³ (peça 16, p. 32), com vistas a .*

*II.2.5. Sobrepreço no serviço 'Abrigo provisório e alojamento':*

*II.2.5.1. Síntese do argumento apresentado.*

*92. O Sr. Luciano Linhares Feijão aduz que o preço paradigma proposto pelo TCU para o referido serviço é de R$ 265,80/m², enquanto que o preço contratado é de R$ 396,70/m².*

*93. Argumenta que, para efeito de comparação de preços, foi elaborada uma nova composição de preços unitários utilizando a tabela da Seinfra/CE e insumos da tabela Sinapi, chegando a um novo valor R$ 383,66/m² (peça 18, p. 21).*

*94. Conclui que o preço da contratada para o serviço, de R$ 396,70/m², encontra-se compatível com o preço de mercado vigente à época da licitação (2008). Porém, informa que será utilizado o novo preço calculado, de R$ 383,66/m², reduzindo significativamente o sobrepreço calculado no item 'abrigo provisório e alojamento'.*

*95. Por fim, ressalta que os serviços referentes às instalações elétricas, hidrossanitárias e de lógica, além do forro em PVC e ar condicionado, não foram contemplados na nova composição de preço.*

*II.2.5.2. Análise.*

*96. À época da celebração do contrato entre a Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE e a vencedora do certame licitatório para a construção do Hospital da Mulher, estava vigendo a LDO 2008, a qual afirmava que os custos unitários de materiais e serviços de obras que utilizassem recursos da União deveriam ter como limite a mediana dos seus correspondentes no Sinapi.*

*97. Assim, a equipe do TCU utilizou para elaboração do orçamento paradigma e cálculo do sobrepreço, uma composição de preços unitários já existente no Sinapi, intitulada 'barracão de obra', de código '23604' (peça 23, p. 127) . A equipe desta Corte de Contas argumentou que, além de o serviço ser comum em obras, sem especificidades inerentes ao empreendimento que justificassem a adoção de novos índices e insumos diferenciados, a composição apresentada pela administração é equivalente à composição de código 23604 do Sinapi, motivo pelo qual se adotou aquela composição de preços unitários de R$ 241,83/m².*

*98. Porém, em atendimento à determinação constante do item 9.6 do Acórdão 2.852/2010-Plenário, o qual solicitou que a Secob-3 manifestasse-se de forma conclusiva acerca do possível sobrepreço apontado, modificou-se, conforme demonstrado na instrução passada da Secob-1, a composição de preços unitários previamente adotada, prezando ainda mais pelo conservadorismo. Utilizou-se a mesma composição da contratada, ajustando-se apenas os coeficientes de produtividade relativos à mão de obra, pois estes estavam injustificadamente acima dos encontrados na composição correspondente no Sinapi. Assim, obteve-se um novo preço unitário de R$ 265,80/m² (peça 16, p. 33).*

*99. Nos memoriais apresentados pelo responsável, mais uma vez é apresentada composição de preços unitários baseada em sistema referencial diverso do Sinapi, no caso, o da Seinfra/CE, com preço unitário de R$ 383,66/m² (peça 18, p. 21), conforme apresentado a seguir:*

*100. A LDO 2008 é clara quando estabelece, em seu art. 115, o Sinapi como balizador dos custos de empreendimentos que utilizem recursos da União. A exceção à regra, constante do § 3º do art. 115 da própria LDO 2008, contempla os casos não abrangidos pelo Sinapi, em que se permite a utilização do Custo Unitário Básico – CUB, como referencial de preços.*

*101. Não é razoável que a administração utilize uma composição de preços unitária de outro sistema referencial de preços, quando existe uma composição unitária no próprio Sinapi que abrange o serviço em questão, ainda mais pelo fato de a nova composição apresentada possuir preço unitário superior à mediana do Sinapi.*

*102. Os demais sistemas referenciais de preços só devem ser utilizados de forma subsidiária, quando não for possível obter no Sinapi ou Sicro a composição desejada, sendo ainda necessária justificativa técnica documentada que ateste a especificidade do serviço e a impossibilidade de utilização dos sistemas referenciais de preços oficiais.*

*103. Como demonstrado na composição de preços unitários de referência, elaborada pela Secob-1 na instrução passada (peça 16, p.33), percebe-se que os insumos dessa composição são basicamente os mesmos da composição apresentada pelo responsável:*

*104. Por fim, as alegações de que as instalações elétricas, hidrossanitárias e lógica, além do forro em PVC e ar condicionado, não foram contempladas na nova composição de preço, não merecem prosperar, pois, em nenhuma das composições unitárias (do orçamento base, da contratada e na nova composição unitária apresentada) esses itens estão inclusos, levando a entender que, caso existam, esses serviços já estão contemplados em outros itens do orçamento. Por exemplo, é comum que os aparelhos de ar-condicionado do barracão da obra sejam alugados ou reaproveitados de outras obras, e não comprados, de modo que o seu valor mensal, provavelmente, estaria incluso na rubrica 'manutenção das instalações', que, apesar de não detalhada no caso concreto, abrangeria, também, os custos com água, esgoto e energia elétrica.*

*105. Dessa forma, propõe-se que seja rejeitado o argumento do Sr. Luciano Feijão Linhares de que a composição de preços unitários para o serviço 'abrigo provisório e alojamento' proposta pelo responsável estaria de acordo com os preços de mercado, devendo ser adotado como preço paradigma para o serviço de abrigo provisório e alojamento, ora em análise, o preço unitário já formulado anteriormente pela equipe da Secob-1, de R$ 265,80/m² (data-base de abril de 2008), que deve ser mantida na análise final de sobrepreço no TC 008.757/2011-9.*

*III. Erros nos quantitativos de 'aquisição de piçarra para aterro (posto em obra)' no orçamento do projeto básico:*

*III.1. Síntese do argumento apresentado.*

*106. O responsável aduz que, após a licitação, houve necessidade de se modificar a localização da edificação dentro do terreno previsto para a construção do Hospital da Mulher, o que fez ser necessária a realização de novos estudos topográficos e geotécnicos no novo local.*

*107. Afirmou que, após a realização dos novos estudos, foi constatada a necessidade de alteração do tipo de fundação do empreendimento, passando de 'sapatas' para 'estacas' e que essa mudança ocasionou alterações nos quantitativos de movimento de terra.*

*108. Aduz que, pelo fato de a obra estar em curso avançado na parte de terraplenagem, foi feita uma estimativa dos quantitativos do movimento de terra, antes do término do projeto executivo da topografia do novo terreno, formalizada no 1º termo aditivo.*

*109. Por fim, destaca que, após o término do projeto executivo, o valor firmado no 1º aditivo contratual foi corrigido na formalização do 2º termo aditivo, e que o valor medido para o serviço 'aquisição de piçarra para aterro (posto em obra)' foi menor que o quantitativo previsto no 2º termo aditivo, frisando que a medição e pagamento do serviço foram acompanhados com zelo, independente da visita dos técnicos desta Corte de Contas, conforme demonstrado por meio do histórico das medições do serviço.*

*III.2. Análise.*

*110. Antes de adentrar na análise dos argumentos apresentados pelo responsável, cabe um esclarecimento acerca do motivo que ensejou a proposta de aplicação da multa no presente caso, conforme a proposta de encaminhamento da última instrução desta secretaria, constante na peça 16, página 24, ainda não apreciada pelo Plenário do TCU.*

*111. Esclarece-se que a pena anteriormente proposta advém do fato de que o Sr. Luciano Linhares Feijão equivocou-se ao estimar de forma imprecisa, sem o suporte de um estudo técnico, os quantitativos para o serviço de aquisição de piçarra para aterro nos termos aditivos por ele aprovados, (de 5.558,44 m³ para 57.979,61 m³ e voltando para 32.531,91 m³), fato que configura afronta a dispositivos da Lei 8.666/1993. Não foi o gestor responsabilizado pelo erro nos quantitativos do serviço no projeto básico. Estes sequer foram analisados pelas equipes técnicas deste Tribunal, pois diziam respeito a local que não era adequado para o empreendimento, conforme justificativa do próprio gestor.*

*112. Feita a observação, passa-se a análise dos arrazoados.*

*113. Os argumentos apresentados pelo Sr. Luciano Linhares Feijão não merecem prosperar. A definição de quantitativos baseados em estimativas imprecisas, sem estudos que embasassem a decisão, vai contra o disposto no § 4º do art. 7º da Lei 8.666/1993, que dispõe que 'é vedada, ainda, a*

*inclusão, no objeto da licitação, de fornecimento de materiais e serviços sem previsão de quantidades ou cujos quantitativos não correspondam às previsões reais do projeto básico ou executivo'.*

*114. Ao estimar quantitativos 'provisórios', com objetivo de dar uma 'margem de segurança' para o serviço (peça 15, p.32), o responsável atesta que não possuía elementos suficientes para tomar a decisão de celebrar um termo aditivo que elevou o quantitativo do serviço de aquisição de piçarra em 943%, passando de 5.558,44 m³ para 57.979,61 m³. O gestor não deveria ter tomado tal decisão sem ter por base as 'previsões reais do projeto básico ou executivo', conforme dispõe o § 4º do art. 7º da Lei 8.666/1993.*

*115. Assim, propõe-se que sejam rejeitados os argumentos do Sr. Luciano Linhares Feijão quanto aos erros nos quantitativos do serviço 'aquisição de piçarra para aterro (posto em obra)'.*

*116. Todavia, da mesma forma que para as outras duas irregularidades, não é possível propor a aplicação de multa para essa irregularidade no momento, dado que ainda existem questões a serem esclarecidas relativas à apuração de eventual débito nas obras do Hospital da Mulher no TC 008.757/2011-9 (Fiscobras 2011) que não são parte do escopo deste processo.*

*117. Vale salientar que este processo abrange os fatos relativos à construção do empreendimento apenas até o segundo termo aditivo contratual, ao passo que a obra contou com um total de oito aditivos e já se encontra concluída.*

*118. Dessa forma, propõe-se o apensamento deste processo ao TC 008.757/2011-9, de modo a melhor avaliar os efeitos das ações do responsável sobre eventual dano ao erário.*

*IV. Aproveitamento das alegações trazidas aos autos pelo Sr. Luciano Linhares Feijão para o Sr. Luiz Odorico Monteiro de Andrade.*

*IV.1. Síntese do argumento apresentado.*

*119. O Sr. Luciano Linhares Feijão, secretário de Infraestrutura da Prefeitura Municipal Fortaleza/CE à época das obras do Hospital da Mulher, solicita a consideração de seus argumentos apresentados nos itens 2.4, 'aquisição de piçarra para aterro (posto em obra)', e 2.5, 'abrigo provisório e alojamento' do memorial acostado aos autos por ele, a fim de justificar as ações do Sr. Luiz Odorico Monteiro de Andrade, secretário de Saúde da Prefeitura de Fortaleza na época das obras, no tocante aos preços unitários destes serviços.*

*120. Na última instrução de mérito (peça 16, p. 4-26), propôs-se rejeitar as razões de justificativa apresentadas em relação às irregularidades relacionadas aos itens 'alojamento/depósito/escritório com 1 pavimento' e 'aquisição de piçarra para aterro (posto em obra)' dando por esclarecida a revisão dos quantitativos, mas rejeitando os preços unitários dos serviços, mas sem aplicação de multa.*

*121. No que diz respeito ao item de aquisição de piçarra, o fato que se relaciona com o Sr. Odorico Monteiro de Andrade, foi o aumento de 943% nos quantitativos desse serviço, por advento da celebração do 1º termo aditivo contratual, além de um sobrepreço de 22,59% neste item.*

*122. Já com relação ao item da planilha orçamentária 'alojamento/depósito/escritório de 1 pavimento', os fatos que dizem respeito ao Sr. Luiz Odorico Monteiro de Andrade são o aumento nos quantitativos do serviço, que passaram de 15 m² para 930,30 m², além do sobrepreço no item, de 49%.*

*IV.2. Análise.*

*123. O Sr. Luiz Odorico Monteiro de Andrade não foi apenado com multa no processo, de modo que não se faz necessário o aproveitamento das alegações trazidas pelo Sr. Luciano Linhares Feijão para ele.*

*124. Na instrução de mérito passada (peça 16, p. 4-26), foi considerado que o Sr. Luiz Odorico Monteiro de Andrade não tinha conhecimento técnico acerca das falhas no projeto básico que levaram à assinatura do 1ª termo aditivo contratual com aumento de 943% nos quantitativos do serviço de 'aquisição de piçarra para aterro (posto em obra)' dado que ele era secretário de Saúde à época, cargo que não tinha correlação com a elaboração do projeto básico da obra.*

*125. No tocante ao aumento do quantitativo do serviço 'abrigo provisório para alojamento/depósito/escritório com 1 pavimento', tal acréscimo de quantidades foi entendido como*

*necessário, dado que o quantitativo inicial era de apenas 15 m², insuficiente para um empreendimento do porte do Hospital da Mulher.*

*126. O que não foi possível aceitar foi os preços unitários contratados para tais serviços, visto que estavam acima dos de mercado, sendo determinado à Prefeitura Municipal de Fortaleza/CE que promovesse a adequação de tais preços unitários aos preços de mercado.*

*127. Portanto, não se faz necessário aproveitar as justificativas para os itens da planilha orçamentária 'aquisição de piçarra para aterro (posto em obra)' e 'abrigo provisório para alojamento/depósito/escritório com 1 pavimento', visto que o Sr. Luiz Odorico Monteiro de Andrade não foi apenado.*

*Conclusão.*

*128. Tendo em vista os vários termos aditivos já celebrados, identificados no TC 008.757/2011-9, além da notícia veiculada no periódico 'União' do TCU, datado de 9/7/2012, no qual se verifica que o valor da obra já havia ultrapassado o montante de R$ 70.531.182,96 (apurado até o 5º termo aditivo, no Fiscobras 2011), chegando a aproximadamente R$ 79 milhões, modificando em demasia o orçamento contratado inicialmente da obra, não foi possível determinar, neste processo, o montante final de sobrepreço/superfaturamento, sendo necessário que tal análise seja feita no âmbito do TC 008.757/2011-9, deixando-se de propor neste momento a aplicação de penalidades por essa irregularidade.*

*129. Assim, por não ser possível determinar na presente instrução o montante final do sobrepreço/superfaturamento, a análise da manutenção do desconto original (de 0,35%) entre o orçamento contratado e o orçamento paradigma também deverá ser efetuada no TC 008.757/2011-9 (Fiscobras 2011). Então, também se deixa de propor neste momento penalidade por esta irregularidade.*

*130. Contudo, considerando-se os argumentos do responsável acerca dos preços unitários relativos aos serviços de (i) 'pintura epóxi em duas demãos em paredes internas, incluindo emassamento e lixamento (250 micrômetros) sobre reboco' e (ii) 'meio fio pré-moldado deitado completamente executado inclusive pintura', propõe-se que sejam adotados os novos preços unitários referenciais para esses serviços calculados na presente instrução nas análises orçamentárias a serem finalizadas no âmbito do TC 008.757/2011-9 (Fiscobras 2011).*

*131. Já para os serviços de (i) 'estrutura metálica para cobertas e fechamento (s/telhas), calhas, incluindo pintura epóxi e montagem', (ii) 'aquisição de piçarra para aterro (posto em obra)' e (iii) 'alojamento/depósito/escritório com 1 pavimento', propõe-se que sejam mantidos os preços unitários referenciais já calculados pela Secob-1 na instrução anterior, presente às páginas 4 a 26 da peça 16, já que os argumentos novos não foram acolhidos.*

*132. A análise de preços realizada na presente instrução deverá ser levada em conta no âmbito do TC 008.757/2011-9 (Fiscobras 2011), para então ser verificado se houve manutenção do desconto percentual de 0,35% do Contrato s/n, de 19/5/2008.*

*133. Os argumentos trazidos pelo Sr. Luciano Linhares Feijão não lograram êxito em sanear a falta de transparência do orçamento do Contrato s/n, de 19/5/2008, considera-se não elidida a irregularidade. Da mesma forma, considera-se que os argumentos apresentados pelo responsável relativos à irregularidade que diz respeito ao erro no quantitativo de aquisição de piçarra não elidiram o problema. Todavia, dado que este processo avalia o contrato apenas até seu segundo termo aditivo, propõe-se que estas duas irregularidades sejam conclusivamente analisadas no TC 008.757/2011-9, a fim de apurá-las levando em conta as ações do responsável durante todo o contrato.*

*134. Dessa forma, deixa-se de propor a aplicação de penalidade no âmbito deste processo para as irregularidades de 'falta de transparência no orçamento' e 'erros no quantitativo de aquisição de piçarra para aterro'.*

*135. Propõe-se, então, o apensamento definitivo dos presentes autos ao TC 008.757/2011- 9, a fim de que a conduta do responsável seja avaliada desde a sua participação no projeto básico até a*

*aprovação de todos os termos aditivos da obra, encerrando-os com fulcro no art. 40, inciso I, da Resolução TCU nº 191/2006.*

*136. Por fim, propõe-se resgatar a proposta de encaminhamento constante da última instrução de mérito da Secob-1 (peça 16, p. 4-26), por não ter sido, até o momento, apreciada no seu mérito, levando-se em consideração que a obra está finalizada.*

*Proposta de encaminhamento.*

*137. Em face da análise feita na presente instrução, submete-se à consideração superior, com vistas a encaminhar os autos ao Gabinete do Exmo. Relator Ministro-Substituto André Luís de Carvalho, com as seguintes propostas:*

*I) rejeitar as justificativas constantes dos memoriais apresentados pelo Sr. Luciano Linhares Feijão, secretário de Infraestrutura da Prefeitura de Fortaleza/CE na ocasião, a fim de analisar conclusivamente sua conduta no TC 008.757/2011-9, considerando-se, assim, suas ações durante todo o contrato, deixando-se de propor aplicação de penalidade no momento, quanto:*

*a) à falta de transparência no orçamento, apresentando composições de preços unitários sem o devido detalhamento, não comprovando, assim, a adequação dos preços da obra do Hospital da Mulher aos de mercado, contrariando a jurisprudência desta Corte de Contas e as disposições da Lei 8.666/1993 (irregularidade 1);*

*b) aos erros de cálculo estimativo nos quantitativos do serviço 'aquisição de piçarra para aterro (posto em obra)' (irregularidade 3);*

*II) rejeitar os argumentos do Sr. Luciano Linhares Feijão, deixando-se de propor aplicação de penalidade no momento, a fim analisar conclusivamente sua conduta no TC 008.757/2011-9, considerando-se, assim, suas ações durante todo o contrato, quanto à falta de manutenção do desconto percentual originalmente obtido e quanto ao sobrepreço relativo aos seguintes itens da planilha orçamentária:*

*a) 'estrutura metálica para cobertas e fechamentos (s/telhas), calhas, incluindo pintura epóxi e montagem', mantendo-se o preço calculado anteriormente pela Secob-3, de R$ 133,73/m² (irregularidade 2);*

*b) 'aquisição de piçarra para aterro (posto obra)', mantendo-se o preço calculado anteriormente pela Secob-3, de R$ 24,34/m³ (irregularidade 2 e 4);*

*c) 'alojamento/depósito/escritório com 1 pavimento', mantendo-se o preço calculado anteriormente pela Secob-3, de R$ 265,89/m² (irregularidade 2 e 4);*

*III) acolher parcialmente os novos argumentos do Sr. Luciano Linhares Feijão quanto ao sobrepreço relativo aos itens da planilha orçamentária, considerando as análises na apuração em curso no TC 008.757/2011-9:*

*a) 'pintura epóxi em duas demãos em paredes internas, incluindo emassamento e lixamento (250 micrômetros) sobre reboco', adotando-se o preço calculado na presente instrução de R$ 57,87/m² (irregularidade 2);*

*b) 'meio fio pré-moldado deitado completamente executado inclusive pintura', adotando-se o preço calculado na presente instrução de R$ 38,18/m² (irregularidade 2);*

*IV) resgatar a proposta de encaminhamento elaborada pela Secob-1, na instrução constante da peça 16, páginas 4 a 26, cujo mérito ainda não foi apreciado, relativa aos itens não contemplados no presente trabalho, com os ajustes necessários devido às considerações feitas nesta instrução e ao fato de a obra ter terminado, a saber:*

*a) rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Samuel Miranda Colares, assessor Jurídico da Secretaria da Saúde, quanto à ausência, no edital de Concorrência nº 1/2008, de critérios de aceitabilidade de preços unitários máximos, deixando de propor aplicação de multa em face das circunstâncias do caso concreto;*

*b) acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, pelas seguintes irregularidades:*

*b.1) quanto à aprovação de projeto básico deficiente no que tange aos aspectos geotécnicos:*

*- Antônio Carlos Benevides, coordenador de Infraestrutura da Prefeitura de Fortaleza/CE,*

*- Luciano Linhares Feijão, secretário de Infraestrutura da Prefeitura de Fortaleza/CE;*

*b.2) quanto à celebração do 1º e 2º Termo Aditivo, que teriam acarretado a contratação de proposta menos vantajosa para a Administração em virtude de provável inversão na classificação das propostas em função de mudanças nos quantitativos:*

*- Antônio Carlos Benevides, coordenador de Infraestrutura da Prefeitura de Fortaleza,*

*- Márcio Montenegro, engenheiro civil da Secretaria de Infraestrutura,*

*- Luiz Odorico Monteiro de Andrade, secretário de Saúde da Prefeitura de Fortaleza/CE,*

*b.3) quanto à assinatura do Contrato s/n, de 19/5/2008, contendo sobrepreço em relação aos preços referenciais de mercado, em particular os obtidos no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi:*

*- Luiz Odorico Monteiro de Andrade, secretário de Saúde da Prefeitura de Fortaleza/CE;*

*- Carlos Marcos Augusto, presidente da Comissão Especial de Licitação,*

*- Alays Andrade Madeira Barros, Eduardo Luis Rodrigues Alves, Lorena Gomes Moura, Maria Adriani de Oliveira Ribeiro, Rosália Maria Barros Cavalcante, membros da Comissão Especial de Licitação;*

*V) apensar os presentes autos ao TC 008.757/2011-9 (Fiscalis nº 240/2011 - Construção do Hospital da Mulher - Fortaleza/CE), encerrando-os com fulcro no art. 40, inciso I, da Resolução TCU nº 191/2006.''*

8. Os dirigentes da unidade técnica aprovaram a proposta de encaminhamento acima (Peças nos 109 e 110).

9. Registro, que, estando os autos em meu Gabinete, a empresa Planova, em 18/7/2013, apresentou o expediente acostado à Peça nº 113, no qual alega cerceamento de defesa, em face de suposta impossibilidade de acesso à tabela Sinapi, e ausência do exame integral pela unidade técnica de itens relevantes apresentados em manifestações anteriores, especialmente quantos aos preços contratados para os serviços de estrutura metálica, de aquisição de piçarra e do abrigo provisório.

10. Por fim, a empresa Planova solicita esclarecimentos sobre os pontos destacados na peça, bem como sejam apreciados os elementos que comprovariam não ter havido sobrepreço no contrato examinado neste processo.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Como visto, trata-se de auditoria realizada nas obras de construção do Hospital da Mulher em Fortaleza/CE (Programa de Trabalho nº 10.302.1220.8535.1632), no período de 6/4 a 22/5/2009, no âmbito do Fiscobras 2009.

2. Rememorando os fatos, registro que, em função da presente fiscalização, foram proferidas pelo TCU as seguintes decisões:

2.1 Acórdão 1.563/2009-Plenário por meio do qual se determinou a oitiva prévia dos Srs. Luciano Linhares Feijão, secretário de Infraestrutura da Prefeitura de Fortaleza/CE, e Luiz Odorico Monteiro de Andrade, secretário de Saúde da Prefeitura de Fortaleza/CE, e da empresa Planova – Planejamento e Construções S/A., por intermédio de seu representante legal, acerca dos indícios de irregularidade apurados pela Secex/CE;

2.2 Acórdão 2.555/2009-Plenário por meio do qual se determinou à então Secob-3 o prosseguimento da análise do feito inicialmente instruído pela Secex/CE, com vistas ao exame das razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis e à elaboração de proposta de mérito;

2.3 Acórdão 2.852/2010-Plenário por meio do qual se determinou a conclusão pela então Secob-3 do exame das razões de justificativa, considerando, na análise, a documentação a ser remetida pela Prefeitura de Fortaleza (em relação ao 2º Termo Aditivo ao Contrato s/nº, de 19/5/2008, celebrado entre a Prefeitura e a empresa Planova) e os argumentos trazidos no memorial acostado aos autos pela empresa Planova; e

2.4 Acórdão 256/2011 (Relação nº 4/2011) por meio do qual foi promovida a concessão de novo prazo para que a Sra. Luizianne de Oliveira Lins, então prefeita de Fortaleza/CE, cumprisse a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.852/2010-TCU-Plenário.

3. Na presente fase processual, é examinado basicamente o cumprimento das providências determinadas pelo Acórdão 2.852/2010-Plenário, acrescido da análise de novos elementos, consoante despacho à fl. 47 da Peça nº 16, abrangendo as razões de justificativa dos gestores e das empresas contratadas.

4. Em síntese, as irregularidades indicadas neste processo podem ser assim entendidas: projeto básico deficiente; elaboração de estudos geotécnicos deficientes; indícios de dano ao erário decorrente da possibilidade de inversão na classificação, resultante do procedimento licitatório, após os aditamentos; quantitativo superestimado; sobrepreço; e itens indevidos no BDI.

5. Foram chamados para apresentar as devidas razões de justificativa os seguintes responsáveis: Luciano Linhares Feijão (secretário de Infraestrutura de Fortaleza/CE); Antônio Carlos Benevides (coordenador de Infraestrutura da Prefeitura de Fortaleza/CE); Márcio Montenegro (engenheiro da Secretaria Municipal de Infraestrutura); Luiz Odorico Monteiro de Andrade (secretário de Saúde de Fortaleza/CE); Samuel Miranda Colares (assessor Jurídico da Secretaria de Saúde de Fortaleza/CE); Carlos Marcos Augusto (presidente da Comissão Especial de Licitação); Alays Andrade Madeira Barros, Eduardo Luis Rodrigues Alves, Lorena Gomes Moura, Maria Adriani de Oliveira Ribeiro e Rosália Maria Barros Cavalcante (membros da Comissão Especial de Licitação), além dos responsáveis pelas empresas KL Serviços de Engenharia S/A e Planova.

6. Com base na minuciosa análise efetuada pelos auditores federais da unidade técnica, cujos fundamentos incorporo, desde já, a estas razões de decidir, acolho a proposta de encaminhamento formulada pela SecobEdificação, em especial, quanto ao apensamento destes autos ao TC 008.757/2011-9 (Fiscobras 2011), em razão dos novos fatos detectados no curso da fiscalização realizada na mencionada obra.

7. De fato, a existência de termos de aditamento ao contrato celebrado para a execução da obra alterou substancialmente a abordagem sobre as irregularidades inicialmente apontadas nos autos, mormente no tocante aos indícios de sobrepreço e de superfaturamento apontados pela equipe de

auditoria, uma vez que, a partir do 2º Termo Aditivo ao Contrato s/nº, de 19/5/2008, houve um aumento significativo do valor anteriormente pactuado, além das características envolvendo o projeto inicial, tornando vulnerável o exame isolado da documentação colhida nestes autos, em face do trabalho em andamento no âmbito do TC 008.757/2011-9 (Fiscobras 2011).

8. Aliás, em pesquisa nos autos do TC 008.757/2011-9, constata-se que a obra de construção do referido hospital encontra-se finalizada desde 16/8/2012, tendo ocorrido outros aditamentos, além dos cinco termos já investigados no âmbito do Fiscobras 2011, fato que embasou a realização de diligência junto à Prefeitura de Fortaleza/CE, a fim de se obter os documentos referentes aos acréscimos e exclusões de itens de serviços de todos os termos aditivos ao contrato s/n, firmado entre a prefeitura de Fortaleza e a empresa Planova Planejamento e Construções S/A, bem como o termo de recebimento definitivo da obra e o último boletim de medição do empreendimento.

9. Dessa forma, vê-se que os fatos serão mais adequadamente analisados e as responsabilidades eventualmente identificadas quando houver a coleta integral da documentação relativa às alterações havidas sobre o Contrato s/nº, de 19/5/2008, no âmbito do TC 008.757/2011-9, em respeito ao princípio da economia processual, evitando-se, assim, injustificado retrabalho por parte dos técnicos do TCU.

10. De qualquer sorte, a despeito dessa medida processual, observa-se que cabe o pronunciamento nesta decisão sobre a audiência dos responsáveis com relação aos pontos que tiveram as justificativas já analisadas, nos moldes propostos pela unidade técnica, deixando-se para o momento oportuno a deliberação quanto às responsabilidades pelas irregularidades ainda pendentes de solução.

11. Enfim, com relação ao expediente acostado aos autos pela empresa Planova, em 18/7/2013, à Peça nº 113, no qual, alegando cerceamento de defesa, pede o esclarecimento de pontos supostamente não abordados pela análise da unidade técnica, vê-se que o TCU deve considerar prejudicada, no presente momento processual, a análise desse pleito, visto que os argumentos não modificam as conclusões ora apresentadas, sem prejuízo de esclarecer que a peça correspondente será analisada juntamente com os demais elementos constantes do TC 008.757/2011-9, quando haverá a manifestação conclusiva acerca das irregularidades que envolvem a construção do Hospital da Mulher em Fortaleza/CE.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2001/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 008.175/2009-7.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Auditoria.
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional.
3.2. Responsáveis: Alays Andrade Madeira Barros (091.534.703-20); Antônio Carlos Benevides (043.214.893-00); Carlos Marcos Augusto (385.997.913-20); Eduardo Luís Rodrigues Alves (854.681.343-49); Lorena Gomes Moura (895.365.253-72); Luciano Linhares Feijão (139.573.413-53); Luiz Odorico Monteiro de Andrade (192.493.303-91); Márcio Montenegro (723.632.313-68); Maria Adriani de Oliveira Ribeiro (260.922.633-00); Rosália Maria Barros Cavalcante (165.758.573-53); Samuel Miranda Colares (003.515.173-08); Planova – Planejamento e Construções S/A (47.383.971/0001-21); KL Serviços de Engenharia S/A (06.022.644/0001-67).
4. Entidade: Município de Fortaleza/CE.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: SecobEdificação.
8. Advogados constituídos nos autos: Alanna Castelo Branco Alencar (OAB/CE nº 6.854); e outros.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos em que se aprecia auditoria realizada nas obras de construção do Hospital da Mulher em Fortaleza/CE (Programa de Trabalho nº 10.302.1220.8535.1632), no período de 6/4 a 22/5/2009, no âmbito do Fiscobras 2009.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. rejeitar as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Samuel Miranda Colares quanto à ausência, no edital de Concorrência nº 1/2008, de critérios de aceitabilidade de preços unitários máximos, deixando-se de propor aplicação de multa em face das peculiares circunstâncias atinentes ao caso concreto;

9.2. acolher as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis a seguir indicados:

9.2.1. Srs. Antônio Carlos Benevides e Luciano Linhares Feijão, quanto à aprovação de projeto básico deficiente no que tange aos aspectos geotécnicos;

9.2.2. Srs. Antônio Carlos Benevides, Márcio Montenegro e Luiz Odorico Monteiro de Andrade, quanto à celebração do 1º e 2º Termos de Aditamento, que teriam resultado na contratação de proposta menos vantajosa para a administração em virtude de provável inversão na classificação das propostas em função de mudanças nos quantitativos;

9.2.3. Srs. Luiz Odorico Monteiro de Andrade, Carlos Marcos Augusto, Alays Andrade Madeira Barros e Eduardo Luis Rodrigues Alves e Sras. Lorena Gomes Moura, Maria Adriani de Oliveira Ribeiro e Rosália Maria Barros Cavalcante, quanto à assinatura do Contrato s/nº, de 19/5/2008, contendo sobrepreço em relação aos preços referenciais de mercado, em particular, aos obtidos no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil – Sinapi;

9.2.4 empresa KL Serviços de Engenharia S.A. (06.022.644/0001-67), quanto à elaboração de estudos geotécnicos deficientes;

9.3. apensar os presentes autos ao TC 008.757/2011-9 (Fiscobras 2011 – Construção do Hospital da Mulher, em Fortaleza/CE), considerando, por ocasião da análise a ser conduzida nesses autos, os argumentos trazidos no expediente acostado à Peça nº 113 do presente feito; e

9.4. considerar prejudicada, no presente momento processual, a análise do pleito formulado pela empresa Planova, em 18/7/2013, sem prejuízo de esclarecer que a peça correspondente será analisada juntamente com os demais elementos constantes do TC 008.757/2011-9, quando se promoverá a manifestação conclusiva acerca das irregularidades que envolvem a construção do Hospital da Mulher em Fortaleza/CE.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2001-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho (Relator).

GRUPO I – CLASSE V – Plenário

TC 045.956/2012-0.

Natureza: Levantamento.

Entidade: Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas.

Interessado: Tribunal de Contas da União.
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: LEVANTAMENTO. INCRA/AM. IDENTIFICAÇÃO DOS PRINCIPAIS RISCOS DA ATUAÇÃO DA ENTIDADE E POSSÍVEIS ÁREAS DE RISCO NA FUNÇÃO DE GOVERNO DA ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA. RECOMENDAÇÕES. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de levantamento realizado na Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas (Incra/AM) , a partir de despacho exarado no âmbito do TC 013.263/2012-9, com vistas a conhecer a organização e o funcionamento da entidade, além de identificar os principais riscos da sua atuação e propor ações de controle para proporcionar ao Tribunal uma visão sistêmica e atual das atribuições do Incra/AM, apontando possíveis áreas de risco na função de governo da organização agrária, além de servir de subsídio para o planejamento de curto, médio e longo prazo da Secex/AM.

2. Os trabalhos de fiscalização foram realizados pela Secex/AM e resultaram no relatório de levantamento lançado à Peça nº 17, nos seguintes termos:

*"(...)2. INTRODUÇÃO*

2.1. Deliberação

*2.1.1. Esta auditoria foi autorizada pelo Ministro Relator, em despacho, de maio de 2012, no TC 013.263/2012-9, oportunidade em que acatou proposta desta Unidade Técnica, no sentido de conhecer a atuação da entidade, com vistas à identificação de áreas prioritárias para as futuras ações de fiscalização do TCU.*

2.2. Objetivo e escopo

2.2.1. A presente auditoria consiste no levantamento de informações a respeito da atuação do Incra/AM, de modo a direcionar a atuação do TCU para áreas que envolvam riscos potenciais à consecução dos objetivos institucionais da autarquia e à salvaguarda dos interesses da sociedade. Ao mesmo tempo, o resultado irá compor a pasta permanente da Unidade, com informações atualizadas.

2.2.2. Considerando a grande diversidade de atribuições do Incra/AM, e ainda o tempo disponível para realização do trabalho e número de membros da equipe, optou-se pelo estudo da visão geral da entidade, além do detalhamento de um processo de trabalho de cada uma das três principais divisões do Incra/AM, conforme descrito a seguir.

2.2.3. De acordo com as informações levantadas na fase de planejamento, e considerando a materialidade e riscos associados, foram selecionados os seguintes processos de trabalho para estudo mais detalhado:

a) regularização fundiária, sob a responsabilidade da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária;

b) implantação de projetos de assentamento, sob a responsabilidade da Divisão de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento;

c) desenvolvimento de projetos, sob a responsabilidade da Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento.

2.2.4. Desta forma, buscou-se apresentar uma visão abrangente do Incra/AM, contudo sem negligenciar maior aprofundamento dos processos de trabalho mais relevantes.

2.3. Metodologia e limitações

*2.3.1. A metodologia utilizada no presente levantamento consiste, em suma, de um mapeamento da entidade, focado na identificação dos objetivos e da missão institucional, do Incra/AM. Nesse sentido, buscou-se identificar as principais atividades desenvolvidas para o cumprimento dos objetivos da unidade e os principais riscos que possam comprometer o alcance de tais objetivos.*

*2.3.2. Como produto final, além de uma descrição geral da estrutura, funcionamento, atividades e diretrizes do Incra no estado do Amazonas, tem-se a identificação de ações prioritárias de fiscalização que irão, futuramente, nortear as atividades do TCU na entidade.*

*2.3.3. Os trabalhos foram realizados em conformidade com os padrões de levantamento do Tribunal de Contas da União, aprovado, em caráter preliminar, pela Portaria – Segecex 15/2011. Ademais, observou-se nas situações pertinentes às normas de auditoria do Tribunal de Contas da União (NAT) aprovadas pela Portaria-TCU 280, de 8 de dezembro de 2010, e os padrões de auditoria de conformidade, aprovados pela Portaria-TCU 90, de 6 de março de 2003. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.*

*2.3.4. A equipe de auditoria iniciou os trabalhos conforme descrição dos padrões de planejamento, efetuando a pesquisa e leitura dos principais documentos relacionados à missão, aos objetivos e às atividades relevantes do órgão e da auditoria interna. Foram analisados, dentre outros, os seguintes documentos: regimento interno; relatórios de gestão e processos de contas dos últimos três anos; organograma.*

*2.3.5. Além disso, buscaram-se informações no sítio da entidade na Internet, além de pesquisar notícias relevantes sobre a unidade e trabalhos anteriores realizados por outras Secretarias do Tribunal relacionados com o Incra, a exemplo dos processos TC 021.004/2008-7 e TC 023.711/2011-6.*

*2.3.6. Após a conclusão da matriz de planejamento (peça 11), já na fase de execução, a equipe passou para a etapa de entrevistas com o público interno. Foram entrevistados a Superintendente do Incra/AM e o Coordenador Regional do Programa Terra Legal. Para os chefes das divisões de Ordenamento da Estrutura Fundiária, Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento, e Desenvolvimento de Projetos de Assentamento, foram aplicados questionários para devolução das respostas por escrito (peça 8, p. 1-22).*

*2.3.7. Para a realização dessas entrevistas a equipe montou questionários específicos, em consonância com as técnicas de entrevista para auditorias aprovadas pela Portaria – Segecex 11, de 7 de abril de 2010, direcionados para a obtenção de informações relevantes. Como subsídio, foram consultados, ainda, os modelos utilizados na experiência da auditoria realizada na Amazonas Distribuidora de Energia S.A. (TC 013.297/2012-2).*

*2.3.8. Na fase de planejamento, verificou-se que os principais processos das divisões do Incra/AM não haviam sido mapeados em fluxogramas. Desta forma, a equipe reuniu-se com cada um dos chefes de divisão, além dos responsáveis pelos processos de trabalho selecionados para estudo, de forma a entender e mapear seu funcionamento. Em seguida, preencheu-se o anexo VI dos padrões de levantamento, os quais foram validados pelos respectivos responsáveis, e compõe o anexo 3 deste relatório.*

*2.3.9. Além de buscar com mais profundidade as informações básicas sobre os processos de trabalho selecionados (estrutura, objetivos, organização, principais atividades, etc.), a equipe procurou identificar os pontos fortes e os pontos fracos, bem como as ameaças e as oportunidades das atividades e dos sistemas de controle relativos à atuação do Incra/AM. O leque de documentos, de entrevistas e de visitas permitiu identificar e analisar riscos, avaliar controles existentes e verificar potenciais ações fiscalizadoras.*

*2.3.10. Ressalte-se que as informações coletadas, processos analisados e demais dados levantados fazem referência ao período de 2009 a 2012.*

*3. VISÃO GERAL DA ENTIDADE*

3.1. Panorama geral da Superintendência do Incra no Amazonas

*3.1.1. No âmbito federal a gestão da ocupação territorial realizada por meio da execução da reforma agrária e da colonização, assim como da administração das terras públicas da União e do gerenciamento do cadastro de imóveis estão a cargo o Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.*

*3.1.2. Essa autarquia federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, foi criada pelo Decreto-Lei 1.110, de 9 de julho de 1970, alterado pela Lei 7.231, de 23 de outubro de 1984, e tem como finalidade:*

a) promover e executar a reforma agrária visando à melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social;

b) promover, coordenar, controlar e executar a colonização;

c) promover medidas necessárias à discriminação e arrecadação das terras devolutas federais e a sua destinação, visando a incorporá-la ao sistema produtivo.

d) gerenciar a estrutura fundiária do país.

*3.1.3. As áreas finalísticas do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária estão representadas na estrutura organizacional da entidade por meio de três diretorias. Essa estrutura é repetida nas superintendências regionais sob a forma de divisões.*

*3.1.3.1. A primeira é a de ordenamento da estrutura fundiária, que abrange as atividades de implantação e manutenção dos cadastros integrantes do Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR) e do Cadastro dos Imóveis Rurais (CNIR), de natureza cartográfica e de regularização fundiária.*

*3.1.3.2. A segunda é a de obtenção de terras (aquisição e desapropriação) e implantação de projetos de assentamento (seleção de famílias, promoção de acesso à terra e licenciamento ambiental dos projetos).*

*3.1.3.3. A terceira é a de desenvolvimento de projetos de assentamentos, que compreende a infraestrutura física, assistência técnica e outorga de instrumento provisório e definitivo de titularidade às famílias assentadas.*

*3.1.4. A Superintendência do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária no estado do Amazonas, órgão descentralizado, responsável pela coordenação e execução das ações do Incra no estado do Amazonas.*

*3.1.5. Cabe a essa unidade coordenar e executar, na sua área de atuação, as atividades homólogas às dos órgãos seccionais e específicos relacionadas a planejamento, programação, orçamento, informática e modernização administrativa. Também devem garantir a manutenção, fidedignidade, atualização e disseminação de dados do cadastro de imóveis rurais e sistemas de informações do Incra.*

*3.1.6. Embora não tenha sido apresentado um documento formal do planejamento estratégico do Incra, o seu sítio na Internet apresenta sua missão, visão de futuro e cinco diretrizes estratégicas.*

*3.1.6.1. O Incra tem como missão implementar a política de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável.*

*3.1.6.2. Tem como visão de futuro ser referência internacional de soluções de inclusão social.*

*3.1.6.3. Sua diretrizes estratégicas consistem na implementação da reforma agrária, de acordo com os seguintes parâmetros:*

a) promover a democratização do acesso a terra através da criação e implantação de assentamentos rurais sustentáveis, da regularização fundiária de terras públicas e gerenciará a estrutura fundiária do país, contribuindo para o desenvolvimento sustentável, para a desconcentração da estrutura fundiária, para a redução da violência e da pobreza no campo e promoção de igualdade;

b) reafirmar, de forma participativa, os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, contribuindo para o fortalecimento das parcerias e da sociedade civil organizada;

c) fiscalizar a função social dos imóveis rurais, contribuindo para a capacitação dos(as) assentados(as), o fomento da produção agroecológica de alimentos e a inserção nas cadeias produtivas;

d) buscar a qualificação dos assentamentos rurais, mediante o licenciamento ambiental, o acesso a infraestrutura básica, o crédito e a assessoria técnica e social e a articulação com as demais políticas públicas, em especial a educação, saúde, cultura e esportes, contribuindo para o cumprimento das legislações ambiental e trabalhista e para a promoção da paz no campo;

e) destinar as terras públicas, demarcar e titular as terras ocupadas por comunidades tradicionais e quilombolas e gerenciar a estrutura fundiária nacional pelo conhecimento da malha fundiária mediante o cadastramento e certificação dos imóveis rurais, contribuindo para as políticas de inclusão social e desenvolvimento sustentável.

*DESCRIÇÃO DO AMBIENTE EXTERNO*

*3.1.7. A Superintendência Regional do Incra no Amazonas atua no estado com a maior área geográfica entre os estados brasileiros, totalizando 1.559.159,14 km$^2$, para uma população apontada pelo IBGE de 3.483.985 habitantes, em 2010. Essa extensão territorial é superior à área da região nordeste do Brasil, com seus nove estados. Possui densidade demográfica de 2,23 habitantes por km$^2$, a segunda menor do país, superior apenas ao estado de Roraima.*

*3.1.8. Uma característica peculiar do estado do Amazonas é a grande dificuldade logística. Com a maior parte de sua área florestal preservada, além de possuir a maior bacia hidrográfica do mundo, o estado conta com poucas rodovias, sendo os principais meios de transporte o hidroviário e aeroviário. Além disso, diversos grupos sociais estão em áreas isoladas e de difícil acesso.*

*3.1.9. No que tange à questão agrária, observou-se que o estado possui um grande estoque de terras para a realização da reforma agrária, e uma baixa procura de famílias por projetos de assentamento no campo. Uma das características das famílias assentadas no Amazonas é que na maioria das vezes já estão na área do futuro projeto, morando há muito tempo nestas áreas e são muito carentes em relação aos documentos pessoais, ou qualquer documento de posse da terra. E não se relacionam com o Incra, pois as comunidades estão afastadas da sede dos municípios.*

*3.1.10. Em relação aos conflitos de terra no estado do Amazonas, verifica-se que não são intensos e constantes como em outros estados. Ainda assim, o documento 'Conflitos Agrários no Brasil', elaborado pela Secretaria Nacional da Comissão Pastoral da Terra, aponta que o número de lideranças agrárias ameaçadas de morte do Amazonas cresceu 60% em 2011, sendo as áreas do entorno de Manaus e do município de Lábrea, no sul do Amazonas, as regiões com maior número de ameaçados. Segundo o mesmo relatório, também destacam-se como áreas de conflito os municípios de Apuí, Jutaí, Manacapurú e Tonantins.*

*3.1.11. A análise SWOT, constante no anexo 1, p. 37-38, apresenta as principais oportunidades e ameaças do ambiente externos. São elas: oportunidades (grande estoque de terras no estado do Amazonas para implantar novos projetos de assentamentos; a importância da reforma agrária para o desenvolvimento do país e a necessidade de o Brasil promover a ocupação ordenada e ambientalmente sustentável de suas terras). Ameaças (elevada evasão dos assentados dos projetos de assentamentos criados; falta de estrutura básica – educação e saúde – nos projetos de assentamentos; dificuldades de obter junto aos órgãos afins a cooperação técnica, possibilidades de desvios de recursos por parte das empresas contratadas; complexidade da logística do estado do Amazonas e a possibilidade do não atingimento das metas da reforma agrária para o estado do Amazonas).*

*DESCRIÇÃO DO AMBIENTE INTERNO*

*3.1.12. A principal fraqueza observada na organização do trabalho executado pela Superintendência do Incra/AM diz respeito à sua estrutura organizacional e de governança. Concebida pelos Decretos 5.735/2006 e 5.928/2007, é composta de quatro divisões – Ordenamento da Estrutura Fundiária, Obtenção de Terras, Desenvolvimento e Administração – subordinando-se a cada divisão uma série de setores que não existem formalmente, conforme representado no organograma constante à peça 12.*

*3.1.13. A dificuldade advinda dessa situação é o exercício sem remuneração adicional, e por consequência, a falta de motivação para o exercício dessas tarefas, por parte dos servidores responsáveis por tais 'setores', cujas responsabilidades são maiores do que as exercidas por outros funcionários que não realizam trabalhos que requeiram um maior grau de dificuldade/dedicação.*

*3.1.14. Conforme se evidencia pelo organograma supracitado, subordinados à divisão, por exemplo, de Ordenamento da Estrutura Fundiária, encontram-se os setores de cadastro rural, cartografia, regularização fundiária e regularização de territórios quilombolas, considerados como*

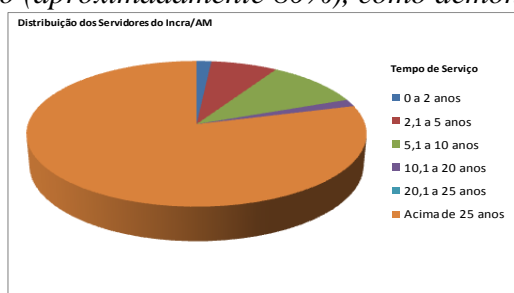
*setores muito importantes para que o Incra/AM possa planejar os seus trabalhos e cumprir com sua missão no estado do Amazonas.*

*3.1.15. É importante para uma organização ter o seu trabalho bem estruturado, uma vez que um dos principais elementos que compõem o seu ambiente interno é a sua estrutura organizacional, visto que esta fornece a base para o planejamento, execução, controle e monitoramento das atividades. Envolve a determinação das principais áreas de autoridade e responsabilidade e as suas linhas de subordinação, juntamente com procedimentos efetivos para monitorar resultados (prestações de contas), devem ser estabelecidas de forma a favorecer o cumprimento da missão e o alcance dos objetivos da organização, bem como o gerenciamento dos riscos e a eficácia dos controles.*

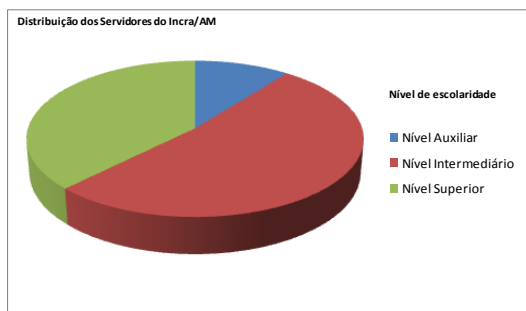
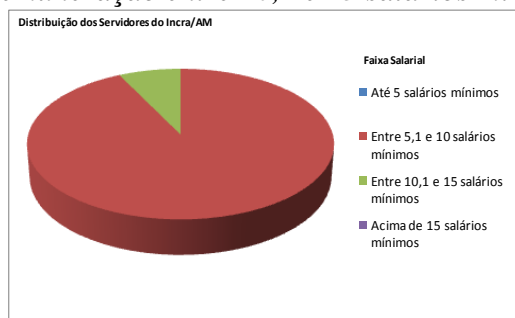
*3.1.16. Segundo a superintendente do Incra/AM, a entidade, até meados da década de 90, detinha em sua estrutura uma melhor organização do trabalho, com a distribuição equânime das funções comissionadas por suas divisões técnicas. Medidas governamentais posteriores retiraram da instituição as aludidas funções comissionadas, entretanto informa que a sede do Incra em Brasília possui uma estrutura devidamente organizada.*

*3.1.17. A composição de força de trabalho total da Superintendência do Incra no Amazonas está representada na tabela a seguir:*

| *TIPO DE VÍNCULO* | *2009* | *2010* | *2011* | *2012* |
|---|---|---|---|---|
| *Cargo Permanente/Incra* | *141* | *126* | *114* | *125* |
| *Comissionado sem vínculo permanente com o serviço público* | *1* | *1* | *1* | *1* |
| *Terceirizado* | *7* | *12* | *12* | *13* |
| *Estagiário* | *10* | *10* | *15* | *12* |
| *TOTAL* | *159* | *149* | *142* | *151* |

*3.1.18. Ressalte-se uma característica importante da força de trabalho do Incra/AM. Grande parcela dos servidores encontra-se próxima da aposentadoria, contando com mais de 25 anos de serviço (aproximadamente 80%), como demonstrado no gráfico abaixo.*

*3.1.19. Como reflexo dessa situação, a entidade pode encontrar dificuldades operacionais para a realização de suas atividades, agravando o quadro de carência de pessoal. Ademais, existe o risco de descontinuidade de certos serviços, pois uma parte do conhecimento e memória da entidade não se encontra documentada, e os servidores que irão se aposentar não têm para quem transmitir esses conhecimentos.*

*3.1.20. Foi noticiado durante os trabalhos que um concurso público em andamento para a entidade pretende nomear aproximadamente 40 servidores para o Incra/AM, o que pode abrandar um pouco a situação, sem no entanto resolvê-la por completo, uma vez que são aproximadamente 100 servidores no grupo com mais de 25 anos no serviço público.*

*3.1.21. Quanto ao nível de escolaridade, os servidores têm em sua maioria nível médio (52%) ou nível superior (38%), conforme demonstrado no gráfico a seguir:*

*3.1.22. Outro dado levantado diz respeito à remuneração dos servidores do Incra/AM. Neste quesito, têm-se 93% dos servidores com remuneração entre 5,1 e 10 salários mínimos, e os outros 7% com remuneração entre 10,1 e 15 salários mínimos, conforme demonstra o gráfico a seguir:*

*3.1.23. Os dirigentes do Incra/AM apontaram a baixa remuneração, em comparação com outras carreiras, como uma das causas de evasão dos servidores que são aprovados no concurso público, o que dificulta ainda mais a reposição do quadro funcional.*

*3.1.24. Em relação às instalações físicas do Incra/AM, observou-se um prédio com necessidade de reparos e adequações. A Superintente Regional informou que a última reforma feita ocorreu no ano de 1986. Relativamente aos equipamentos, foi informado que nos últimos anos houve uma melhora, mas ainda assim setores específicos não contam com equipamentos adequados ao trabalho, como a cartografia, que precisa de estações gráficas e plotters para a realização de suas atividades.*

*3.1.25. Verificou-se ainda duas questões que impactam no atendimento ao público do Incra/AM. A primeira diz respeito ao horário de funcionamento da entidade, que tem seu expediente de 7h30 às 12h, e 14h30 às 18h. Esse horário dificulta sobremaneira o atendimento ao público, pois grande parte daqueles que procuram o Incra/AM vem de cidades do interior, e muitas vezes querem resolver seus problemas e retornar no mesmo dia. Com esse extenso intervalo, é frequente o público só conseguir chegar ao Incra/AM na hora do almoço e tenha que esperar até 14h30 para conseguir atendimento.*

*3.1.26. A segunda questão é a ausência de posto bancário nas dependências da Superintendência do Incra no Amazonas. Isso faz com que o público vá à entidade para gerar os boletos de pagamentos de taxas, mas depois tenha que se deslocar para outros bairros da cidade de Manaus e efetuar o pagamento. Depois de pagar, os interessados ainda devem retornar ao Incra/AM para apresentar o comprovante de pagamento. Tal problema seria resolvido com a instalação de um posto bancário na própria entidade.*

*3.1.27. A equipe teve uma boa percepção do clima organizacional, aparentando ser um ambiente com poucos conflitos e com boa interlocução entre os dirigentes e os demais servidores.*

*3.1.26. Ao analisar as informações atinentes à estrutura da entidade, identificaram-se suas principais forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, constituindo-se na análise SWOT, constante no anexo 1, p. 37-38.*

*3.1.27. Como força do ambiente interno, identificou-se, não obstante as dificuldades enfrentadas, um corpo técnico comprometido e com grande experiência e processo decisório compartilhado, principalmente quando envolve questões complexas. São exemplos desse processo os diversos comitês/comissões/coordenações de trabalho ali existentes.*

*3.1.28. Quanto às fraquezas, pode-se dizer que são as seguintes: número reduzido de cargos para gerenciar tarefas relevantes, assunção de responsabilidades sem o incentivo de remuneração por cargo/função, capacitação dos servidores deficiente, baixa remuneração dos servidores, boa parte do corpo técnico com tempo para obter a aposentadoria, estrutura física da sede necessitando de reforma/ampliação e equipamentos obsoletos e insuficientes.*

*ASPECTO ORÇAMENTÁRIO*

*3.1.29. Pesquisas nos sistemas públicos do governo federal mostram que o Incra/AM, para desempenhar suas atribuições, teve como despesa autorizada nas respectivas leis orçamentárias os seguintes valores: R$ 133.218.198,60 em 2009, R$ 74.782.483,21 em 2010, R$ 98.324.375,43 em 2011 e R$ 114.755.953,54 em 2012 (peça 15).*

*3.1.30. Verifica-se que grande parte da despesa autorizada é destinada à concessão de créditos para os projetos de assentamento. Esta ação teve créditos provisionados da ordem de R$ 110.029.200,00 em 2009, R$ 40.675.400,00 em 2010, R$ 81.096.350,00 em 2011 e R$ 100.559.474,00 em 2012.*

3.2. Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária

*3.2.1. À Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária compete coordenar e supervisionar, dentre outras, as seguintes atividades:*

*3.2.1.1. De cadastro rural:*

a) executar as atividades de manutenção e atualização dos registros cadastrais no SNCR, assegurando a inclusão dos imóveis oriundos dos projetos de assentamento, da regularização fundiária e da regularização de territórios quilombolas;

b) analisar e verificar a consistência de atualizações cadastrais;

c) avaliar e controlar a fidedignidade, qualidade e segurança dos arquivos cadastrais e disseminação de suas informações;

d) acompanhar, analisar e aplicar a legislação cadastral, inclusive quanto à taxa de serviços cadastrais;

e) propor e controlar a celebração de termos de cooperação técnica com as prefeituras municipais para implantação das unidades municipais de cadastramento (UMC) e sua integração ao SNCR;

f) propor programa regional de treinamento e capacitação das UMC;

g) propor celebração de convênios, contratos, ajustes e termos de cooperação técnica para acesso e execução das atividades relativas ao SNCR, incluindo o CNIR;

h) desenvolver as atividades necessárias à microfilmagem e recuperação de dados e informações cadastrais;

i) manter registro e controle de máquinas e equipamentos de serviços de microfilmagem;

j) desenvolver, avaliar e executar as atividades de fiscalização dos imóveis rurais com vistas ao combate da grilagem de terras;

k) executar as atividades relacionadas à fiscalização de imóveis rurais em conjunto com outras instituições;

l) executar as atividades de controle do arrendamento e da aquisição de imóveis rurais por estrangeiros residentes no país;

m) executar as atividades relativas à verificação do cumprimento da função social da propriedade e de combate ao trabalho escravo.

3.2.1.2. De Cartografia:

a) analisar, aprovar e encaminhar os requerimentos de certificação de imóveis rurais pelo comitê regional de certificação;

b) executar, controlar, recepcionar e fiscalizar os serviços de georreferenciamento de imóveis rurais, medição e demarcação de projetos de reforma agrária e de certificação de imóveis rurais;

c) produzir dados geodésicos referenciais e homologados, como suporte às atividades de georreferenciamento de imóveis rurais, em todo o Amazonas;

d) produzir dados padronizados de natureza cartográfica de interesse do Incra;

e) adquirir, produzir, arquivar e tratar plantas, mapas, imagens obtidas por sensores remotos e demais materiais de natureza cartográfica.

3.2.1.3. De Regularização Fundiária:

a) realizar discriminação e arrecadação de terras devolutas e terras públicas da União;

b) propor, acompanhar, fiscalizar e controlar a celebração e a execução de convênios, ajustes, contratos e termos de cooperação técnica para execução das atividades de sua competência;

c) propor a destinação de imóveis rurais arrecadados e discriminados;

d) analisar as solicitações, bem como propor as doações e as concessões de terras públicas;

e) realizar levantamentos dos recursos naturais, vistorias e avaliações dos imóveis da União/INCRA, visando promover a regularização fundiária e as doações e concessões, excetuado os casos de projetos de reforma agrária e de colonização;

f) executar atividades de destinação, titulação, concessão, doação e de ratificação para fins de regularização fundiária;

g) elaborar a pauta de valores de imóveis rurais para fins de regularização fundiária;

h) autorizar a emissão de documentos de titularidade como resultado das ações de regularização fundiária;

i) elaborar o Plano Ecológico Econômico (PEE);

j) analisar as solicitações de ratificação das concessões e alienações de terras devolutas federais realizadas pelos Estados na faixa de fronteira.

3.2.1.4. De Regularização de Territórios Quilombolas:

a) identificar e orientar as comunidades quilombolas quanto aos procedimentos relativos à regularização do território;

b) realizar as atividades de identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação dos territórios quilombolas;

c) promover a elaboração do relatório antropológico das áreas remanescentes de quilombos reclamadas pelas comunidades;

d) efetuar o cadastramento das famílias quilombolas;

e) executar o levantamento dos ocupantes não-quilombolas nos territórios quilombolas e promover a sua desintrusão;

f) promover a publicação do edital e os encaminhamentos do relatório técnico de identificação e delimitação (RTID);

g) propor a desapropriação ou a aquisição das áreas particulares incidentes nos territórios quilombolas;

h) propor, acompanhar, fiscalizar e controlar a celebração e a execução de convênios, ajustes, contratos e termos de cooperação técnica relativos à regularização de territórios quilombolas;

i) propor o reassentamento das famílias de ocupantes não quilombolas incidentes em território quilombola, suscetíveis de inclusão no Programa de Reforma Agrária;

j) dar suporte técnico à defesa dos interesses dos remanescentes das comunidades de quilombos nas questões surgidas em decorrência dos procedimentos da titulação de suas terras;

*ASPECTO ORGANIZACIONAL*

3.2.2. A Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária conta com a seguinte força de trabalho, considerando os anos de 2009 a 2012:

| *TIPO DE VÍNCULO* | *2009* | *2010* | *2011* | *2012* |
|---|---|---|---|---|
| *Cargo Permanente/Incra* | *33* | *26* | *24* | *22* |
| *Comissionado sem vínculo permanente com o serviço público* | - | - | - | - |
| *Terceirizado* | *1* | *1* | *1* | *1* |
| *Estagiário* | *1* | *1* | *2* | *2* |
| *TOTAL* | *35* | *28* | *27* | *25* |

*3.2.3. Segundo questionário respondido pelo chefe da divisão, tal força de trabalho é insuficiente para o efetivo cumprimento das suas atribuições. Declara ainda a insuficiência de recursos orçamentários e financeiros, além da infraestrutura deficiente. Por fim, ressalta a dificuldade operacional em função da extensão territorial do Estado, com suas peculiaridades diversas, o que dificulta o deslocamento dos serviços, influenciando no bom andamento dos trabalhos, com maior gasto de recursos.*

*3.2.4. O citado questionário também aponta que a divisão vem assinando termos de cooperação técnica com diversas prefeituras no Amazonas, com o intuito de implantar pontos de atendimento (unidades municipais de cadastro) para a realização da atividade de cadastro de imóveis rurais.*

*3.2.5. Também asseverou que a situação fundiária do estado do Amazonas pode ser demonstrada através das informações gráficas existentes no banco de dados da cartografia, onde se identificam as áreas de terras públicas e terras de particulares, demonstrando os títulos emitidos pelo Governo do Estado do Amazonas e os emitidos pelo Incra. No entanto, não é possível identificar os detentores atuais de imóveis particulares, pois o SNCR ainda não possui um módulo gráfico. Somente será possível a visualização de todos os detentores, quando se concluir o processo de certificação de georreferenciamento de imóveis rurais (Lei 10.267/2001).*

*SUPORTE DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO*

*3.2.6. Os principais sistemas de informação utilizados pela Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária são: a) Sistema Nacional de Cadastro Rural (sistema próprio administrado pelo Incra/Sede); b) CerticaWeb (administrado pelo Incra/Sede); c) Sistema de Processos Administrativos (Sisprot) (administrado pelo Incra/Sede); d) Sistema de Tramitação de Documentos (Sisdoc) (administrado pelo Incra/Sede); e, e) Banco de Dados da Cartografia (Programa Geomedia).*

*3.2.7. O Banco de dados de Cartografia, que contém toda a base cartográfica do Incra/AM, é atualizado e integrado com outras bases cartográficas provenientes de outros órgãos, como o Iteam, Ipaam, ICMBio, IBGE, entre outros*

*3.2.8. Cabe observar que o Incra/AM possui um convênio com o Instituto de Terras do Amazonas (Iteam), que tem por objetivo a digitalização do acervo fundiário do estado do Amazonas (digitalizar e disponibilizar para consulta o acervo dos títulos de terras emitidos pelo Iteam e Incra/AM). Esse convênio está em execução, onde o Iteam contratou uma empresa que está executando a digitalização e posteriormente disponibilizará um sistema que servirá aos dois órgãos.*

3.3. Divisão de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento

*3.3.1. À Divisão de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento compete coordenar e supervisionar, dentre outras, a execução das seguintes atividades:*

*3.3.1.1. De Obtenção:*

a) proceder à vistoria e à avaliação de imóveis rurais, para fins de desapropriação, aquisição, arrecadação e outras formas de obtenção de terras, destinadas à implantação de projetos de assentamento de reforma agrária;

b) participar em perícias judiciais e em audiências de conciliação, nas ações de desapropriação de terras; atualizar semestralmente a planilha de preços referenciais de terras;

c) coletar e manter atualizados os dados referentes aos negócios realizados no mercado de imóveis rurais;

d) acompanhar a evolução do mercado regional de terras e analisar sua dinâmica;

e) promover discussões da Câmara Técnica e dos Grupos Técnicos de vistoria e avaliação.

*3.3.1.2. De Implantação de Assentamentos:*

a) proceder ao cadastramento, seleção e assentamento de famílias em projetos criados e em áreas retomadas ou vagas em projetos de assentamento de reforma agrária e de colonização;

b) executar as ações voltadas à desintrusão de não índios em terras indígenas;

c) providenciar os atos de criação e de implantação de projetos de assentamento;

d) elaborar documentos necessários ao reconhecimento de projetos de assentamento;

e) gerenciar o sistema de informações referente aos projetos de reforma agrária;

f) aprovar projetos de colonização oficial e/ou particular.

*3.3.1.3. De Meio Ambiente e Recursos Naturais:*

a) elaboração de mapeamentos temáticos;

b) adoção de providências necessárias ao licenciamento ambiental dos projetos de assentamento de reforma agrária criados pelo Incra;

c) fomentar a implantação de projetos de assentamento com atividades ambientalmente diferenciadas;

d) analisar, encaminhar e supervisionar os projetos de recuperação de áreas degradadas em assentamentos de reforma agrária;

e) Monitorar e sistematizar as informações referentes à utilização dos recursos naturais nos assentamentos de reforma agrária;

f) promover estudos e diagnósticos que subsidiem o planejamento das ações de obtenção de terras, de gestão ambiental e de avaliação da evolução do desenvolvimento sustentável dos projetos de reforma agrária e de colonização oficial;

*ASPECTO ORGANIZACIONAL*

*3.3.2. A Divisão de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento conta com a seguinte força de trabalho, considerando os anos de 2009 a 2012:*

| *TIPO DE VÍNCULO* | *2009* | *2010* | *2011* | *2012* |
|---|---|---|---|---|
| *Cargo Permanente/Incra* | *26* | *23* | *21* | *19* |
| *Comissionado sem vínculo permanente com o serviço público* | - | - | - | - |
| *Terceirizado* | *2* | *2* | *2* | *2* |
| *Estagiário* | *1* | *1* | *5* | *2* |
| *TOTAL* | *23* | *26* | *28* | *23* |

*3.3.3. Segundo o questionário respondido pelo chefe da divisão, tal força de trabalho é insuficiente para o efetivo cumprimento das suas atribuições. Outro problema apontado é a grande distância entre a Superintendência, que centraliza suas atividades na cidade de Manaus, e os projetos de assentamento, que ficam muitas vezes em locais distantes e de difícil acesso (peça 8, p. 13-17).*

*3.3.4. Verificou-se que no período de 2009 a 2012 não houve nenhum imóvel avaliado e vistoriado para incorporação ao Programa Nacional de Reforma Agrária no Amazonas. Contudo, foi arrecadado o imóvel denominado João Bento, no município de Lábrea/AM, com área total de 292.000 ha.*

*3.3.5. Cabe registrar que a Divisão de Obtenção mantém as seguintes parcerias/convênios:*

a) Convênio com a Fundação de Vigilância em Saúde (FVS) do Estado do Amazonas para fornecer apoio logístico e informações visando às ações de combate a malária em assentamentos no Amazonas, bem como apoiar o licenciamento ambiental na sua fase de operação;

b) Termo de Cooperação técnica com a Secretaria de Patrimônio da União (SPU), para arrecadação de imóveis da União localizadas em áreas de várzea e ilhas em rios federais;

c) Termo de Cooperação Técnica com Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SDS), para reconhecimento das famílias tradicionais residentes nas unidades de conservação de uso sustentável criadas pelo Governo do Estado do Amazonas.

*SUPORTE DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO*

*3.3.6. Os principais sistemas de informação utilizados pela Divisão de Obtenção de Terras são:*

a) Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) (mantido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão); b) Sistema de Processos Administrativo (administrado pelo Incra/Sede); c) Sistema de Tramitação de Documentos (administrado pelo Incra/Sede); e, d) Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (administrado pelo Incra/Sede).

3.4. Divisão de Desenvolvimento

*3.4.1. À Divisão de Desenvolvimento compete coordenar, executar e supervisionar a implementação e o desenvolvimento dos projetos de assentamentos, por meio das seguintes atividades, dentre outras:*

*3.4.1.1. De Infraestrutura:*

a) acompanhar a execução física e orçamentária para a viabilização do desenvolvimento dos serviços de assessoria técnica, social e ambiental (Ates);

b) acompanhar e fiscalizar a aplicação do Crédito Instalação, em todas as suas modalidades;

c) acompanhar os planos para o desenvolvimento e recuperação dos assentamentos e das ações de formação e capacitação dos assentados e profissionais de Ates, e dos serviços de topografia;

d) promover a identificação das demandas de formação e capacitação dos beneficiários do programa de reforma agrária e dos profissionais de assessoria técnica, social e ambiental;

e) proceder à articulação institucional, interinstitucional e com entidades não governamentais, buscando identificar e potencializar a cooperação e parcerias voltadas para o desenvolvimento dos projetos de reforma agrária;

f) analisar, aprovar, supervisionar e acompanhar os planos de desenvolvimento e recuperação dos assentamentos;

g) Nas obras de engenharia, arquitetura, urbanismo e serviços correlatos:

g.1) elaborar os projetos básicos;

g.2) analisar e emitir pareceres técnicos;

g.3) acompanhar, supervisionar e receber as obras e serviços;

g.4) promover a integração e institucionalização de cooperação e parcerias com organizações governamentais e não governamentais;

g.5) acompanhar a execução física dos créditos destinados à habitação rural e outras edificações;

g.6) acompanhar a aplicação física e financeira dos recursos.

*3.4.1.2. De Desenvolvimento de Projetos:*

a) selecionar os beneficiários para acesso às políticas de crédito voltadas para a produção, com base nos instrumentos normativos;

b) implementar projetos de apoio à agroindustrialização, comercialização e atividades pluriativas e solidárias nos projetos de assentamento;

c) executar e monitorar os projetos ambientais, de biodiversidades e de energia alternativa, com foco no desenvolvimento sócio-cultural e econômico dos projetos;

d) analisar, elaborar, supervisionar e fiscalizar os convênios, contratos, protocolos, parcerias e demais instrumentos congêneres firmados no âmbito de sua competência;

e) promover estudos e realizar diagnósticos para avaliação da evolução do desenvolvimento sustentável dos projetos de reforma agrária e de colonização;

f) promover a integração de políticas públicas e ações do Incra objetivando a consolidação dos projetos de reforma agrária e de colonização;

g) definir as pautas de valores dos projetos de assentamento, para fins de autorização do respectivo título de domínio;

h) realizar vistorias, supervisionar a situação ocupacional dos projetos de assentamento e promover as ações de retomada de parcelas irregularmente ocupadas;

i) emitir contrato de concessão de uso aos beneficiários dos projetos de reforma agrária;

j) autorizar a emissão de títulos de domínio a beneficiários de projetos de assentamento e de colonização;

k) promover a destinação de bens remanescentes de projetos de assentamento e de colonização.

*3.4.1.3. De Educação e Cidadania:*

a) promover parcerias com o Governo do Estado, municípios, movimentos sociais e sindicais de trabalhadores rurais e instituições públicas e/ou comunitárias de ensino, sem fins lucrativos, para a implementação do Pronera;

b) divulgar, articular, programar, acompanhar e supervisionar o Pronera e as atividades voltadas para a promoção da cidadania, no âmbito da Superintendência Regional;

c) analisar e emitir parecer técnico sobre as propostas de projetos e de convênios voltadas para a educação e cidadania;

d) apoiar e participar dos colegiados executivos estaduais;

e) mobilizar, dinamizar e orientar as atividades afetas ao Pronera e à cidadania;

f) apoiar as ações voltadas ao exercício da cidadania da população adulta das áreas de reforma agrária;

g) articular e propor parcerias para a realização das atividades de cultura e lazer nas áreas de reforma agrária;

h) promover articulação com diferentes órgãos e políticas públicas nas ações voltadas para o bem-estar das crianças, dos jovens e da população da terceira idade das áreas de reforma agrária;

i) promover ações de inserção nas políticas públicas das trabalhadoras rurais beneficiárias do programa de reforma agrária e de resgatados em situação de trabalho escravo, objetivando à promoção da igualdade no campo;

j) articular a interação dos cursos executados no âmbito do Pronera, ou outro que vier a substituí-lo, com as ações do Programa de Assessoria Técnica, Social e Ambiental.

*ASPECTO ORGANIZACIONAL*

*3.4.2. A Divisão de Desenvolvimento conta com a seguinte força de trabalho, considerando os anos de 2009 a 2012:*

| *TIPO DE VÍNCULO* | *2009* | *2010* | *2011* | *2012* |
|---|---|---|---|---|
| *Cargo Permanente/Incra* | *35* | *32* | *32* | *32* |
| *Comissionado sem vínculo permanente com o Serviço Público* | - | - | - | - |
| *Terceirizado* | *1* | *4* | *4* | *5* |
| *Estagiário* | *3* | *3* | *3* | *3* |
| *TOTAL* | *39* | *39* | *39* | *40* |

*3.4.3. Segundo o questionário respondido pelo chefe da divisão, tal força de trabalho é insuficiente para o efetivo cumprimento das suas atribuições. Também são citados como problemas a ausência de recursos financeiros para operacionalizar as ações da divisão, além da ausência do Incra/AM por meio de unidades avançadas nos municípios mais distantes da capital.*

*3.4.4. Vale ressaltar as seguintes atividades realizadas pela divisão de Desenvolvimento no período de 2009 a 2012:*

*3.4.4.1. Ações referentes aos programas 0137 – Desenvolvimento Sustentável de Projetos de Assentamentos (PPA 2008-2011), e 2066 – Reforma Agrária e Ordenamento da Estrutura Fundiária (PPA 2012-2015):*

a) Ação 0427 – Concessão de Crédito às Famílias Assentadas: 29.981 famílias;

b) Ação 0427 – Casas Construídas: 5.316 famílias;

c) Ação 8398 - Demarcação Topográfica em Projetos de Assentamento: 20.807 famílias;

d) Ação 8396 - Implantação e Recuperação de Infraestrutura Básica em Projetos de Assentamento: 6.074 famílias;

e) Ação 4358 - Titulação, Concessão e Destinação de Imóveis Rurais em Projetos de Assentamento: 10.389 famílias;

f) Ação 4358 – Vistoria Lote⁄parcela: 4.114 famílias;

g) Ação 4320 - Fomento à Agroindustrialização e à Comercialização - Terra Sol: 280 famílias;

h) Ação 4474 - Pronera - Educação de Jovens e Adultos no Campo (EJA): 1.200 famílias.

*3.4.4.2. Programa 2012 – Agricultura Familiar: Ação 4470 - Assistência Técnica e Capacitação de Assentados: 3.220 famílias; Ação 0A81 - Emissão de DAP: 970 famílias.*

*3.4.4.3. Programa 2029 – Desenvolvimento Regional. Territorial Sustentável e Economia Solidária. Ação 8402 - PNDTR - Documentação da Trabalhadora Rural: 25.205 documentos.*

*3.4.4.4. Na área de assessoria técnica aos projetos de assentamento, foram realizadas as seguintes atividades:*

a) 2009 – Celebração e execução de um contrato com a empresa Aprimore para atendimento de 4.160 famílias em 26 projetos de assentamento em 10 municípios; assinatura do Convênio 718055/2009, com Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal sustentável do Estado do Amazonas (Idam), no valor de R$ 1.288.000,00;

b) 2010 – Monitoramento do convênio Idam/Incra com o atendimento de 3.200 famílias em 31 projetos de assentamento em 14 municípios;

c) 2011 – Monitoramento do convênio Idam/Incra com o atendimento de 3.200 famílias em 31 projetos de assentamento em 14 municípios; elaboração e lançamento de uma chamada pública para atendimento de 1.230 famílias no município de Parintins, sendo contemplados dois projetos de assentamento;

d) 2012 – Encerramento do convênio Idam/Incra com o cumprimento parcial do objetivo; início da análise da prestação de contas do convênio Idam/ Incra; elaboração de uma chamada pública para atendimento de 2.740 famílias em oito municípios em 12 projetos de assentamento.

*SUPORTE DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO*

*3.4.5. Os principais sistemas de informação administrados pelo Incra/Sede e utilizados pela Divisão de Desenvolvimento são:*

a) Sistema de Informações de Projetos de Reforma Agrária (Sipra); b) Relatórios de Monitoramento (SIR); c) Sistema de Documentação (Sisdoc); d) Sistema de Comunicação de Protocolo (Sisprot); e, e) Sistema Nacional de Cadastro Rural (SNCR).

3.5. Divisão de Administração

*3.5.1. À Divisão de Administração compete coordenar e supervisionar a execução das seguintes atividades, dentre outras:*

*3.5.1.1. De Desenvolvimento Humano:*

a) Coletar, sistematizar e manter atualizada a legislação de pessoal;

b) Manter atualizadas as informações relativas ao cadastro, lotação, pagamento de pessoal e registros necessários à homologação dos atos de concessão de aposentadoria e pensão;

c) Instruir consultas e requerimentos que envolvam questões relativas a direitos, deveres, responsabilidades e disciplina de pessoal, despesas de exercícios anteriores e vantagens decorrentes de decisões judiciais;

d) Expedir documentos de identificação funcional, certidões e declarações funcionais;

e) Efetuar o levantamento das necessidades de treinamento e acompanhar, controlar e avaliar a execução das ações de capacitação;

f) Acompanhar a aplicação de instrumentos de avaliação de desempenho, o processo de adaptação do servidor em estágio probatório e identificar e propor alternativas para neutralizar causas de inadequações funcionais;

g) Executar, acompanhar e controlar as atividades relativas ao Programa de Estágio Supervisionado.

*3.5.1.2. De Contabilidade:*

a) Executar os lançamentos dos fatos contábeis, dos ajustes das contas da Unidade Gestora em consonância com o plano de contas da União;

b) Orientar e supervisionar as unidades gestoras sob sua jurisdição; manter atualizado o rol de responsáveis;

c) Elaborar o processo de prestação de contas anual da Superintendência e atender às diligências dos órgãos de controle interno e externo;

d) Examinar as prestações de contas diárias, suprimento de fundos, convênios e outros instrumentos congêneres que envolvam transferência de recursos;

e) Controlar a concessão de diárias e passagens, cotação e indicação de reserva de bilhetes de passagens;

f) Instaurar processos de tomada de contas especial; promover o registro no Cadin e no Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi) dos órgãos inadimplentes;

g) Controlar e acompanhar convênios, contratos e instrumentos congêneres, que envolvam transferência de recursos.

*3.5.1.3. De Administração e Serviços Gerais:*

a) Administrar os serviços de transporte e de manutenção de viaturas oficiais; administrar as atividades de reprografia e de serviços gráficos;

b) Manter e controlar os serviços de telecomunicação;

c) Supervisionar os serviços de limpeza, manutenção e vigilância; controlar a autorização para transporte de cargas;

d) Recepcionar, registrar e entregar a correspondência oficial da Superintendência Regional;

e) Expedir e receber a documentação tramitada entre a Superintendência Regional e a sede do Incra;

f) Manter atualizado o sistema de controle de processos e documentos;

g) Orientar e supervisionar as unidades descentralizadas quanto à execução das atividades de protocolo.

*3.5.1.4. De Orçamento e Finanças:*

a) Acompanhar e controlar a execução orçamentária e a programação financeira, emitindo os respectivos relatórios gerenciais;

b) Promover emissões de empenhos, anulações, ajustes, ordens bancárias e recolhimentos legais de despesas devidamente liquidadas e autorizadas pelo ordenador de despesas;

c) Movimentar sempre em conjunto com o ordenador de despesas, a conta única do Incra, relacionada a pagamentos e recebimentos, procedendo à conformidade mensal de diárias e operadores dos lançamentos no Sistema Integrado de Administração Financeira;

d) Registrar, cadastrar e publicar os termos de convênios, contratos e instrumentos congêneres;

e) Registrar, controlar e manter sob guarda, em cofre, os bens e valores representados por títulos, cauções e fianças bancárias; promover a cobrança e o controle das obrigações financeiras decorrentes de financiamentos e créditos concedidos aos beneficiários da reforma agrária.

*ASPECTO ORGANIZACIONAL*

*3.5.2. A Divisão de Administração conta com a seguinte força de trabalho, considerando os anos de 2009 a 2012:*

| *TIPO DE VÍNCULO* | *2009* | *2010* | *2011* | *2012* |
|---|---|---|---|---|
| *Cargo Permanente/Incra* | *47* | *45* | *37* | *52* |
| *Comissionado sem vínculo permanente com o Serviço Público* | *1* | *1* | *1* | *1* |
| *Terceirizado* | *3* | *5* | *5* | *5* |
| *Estagiário* | *5* | *5* | *5* | *5* |
| *TOTAL* | *56* | *56* | *48* | *63* |

*4. PRINCIPAIS PROCESSOS DAS ATIVIDADES DO INCRA/AM*

4.1. Regularização Fundiária (Destinação)

*4.1.1. Objetivo*

*4.1.1.1. O objetivo do processo regularização fundiária (destinação) é executar procedimentos que resultem na destinação de áreas nos projetos de assentamentos visando à doação cessão e concessão de uso de terras públicas para fins de interesse social ou utilização coletiva.*

*4.1.1.2. Durante a realização dos procedimentos administrativos realizados pela entidade para dar cumprimento à destinação de terras públicas da União ou do Incra, nos casos de doação, cessão e concessão de uso, devem ser observadas as seguintes condições ou finalidades:*

a) Doação: forma de alienação na qual a Administração doa bens móveis ou imóveis desafetados do uso público e comumente o faz para incentivar construções e atividades particulares de interesse coletivo. Pode ser com ou sem encargos e em qualquer caso depende de lei autorizativa, que estabeleça as condições para sua efetivação, de prévia avaliação do bem a ser doado e de licitação. Transfere o domínio do bem;

b) Cessão de uso: transferência gratuita da posse de um bem público de uma entidade ou órgão público para outra entidade ou órgão público, a fim de que o cessionário o utilize conforme estabelecido no respectivo termo, por tempo certo ou indeterminado. Transfere a posse de um bem público para outra entidade ou órgão da mesma entidade que dele tenha necessidade e se proponha a empregá-lo nas condições convencionadas com a Administração cedente, mantendo o domínio do cedente;

c) Concessão de uso: contrato administrativo pelo qual o Poder Público atribui a utilização exclusiva de um bem de seu domínio a particular, para que o explore segundo sua destinação específica. O que caracteriza a concessão de uso é o caráter contratual e estável da outorga do uso do bem público ao particular para que o utilize com exclusividade e nas condições convencionadas com a Administração, mantendo o domínio do cedente.

*4.1.2. Marco regulatório*

*4.1.2.1. A destinação de terras públicas está prevista na Constituição Federal e sua regularização é procedida em conformidade com as Leis 5.954, de 3 de dezembro de 1973; 6.431, de 11 de julho de 1977; 6.925, de 29 de junho de 1981; 6.634, de 2 de maio de 1979; e 8.629, de 25 de fevereiro de 1993 ; Decreto-lei 9.760, de 5 de setembro de 1946; Decreto-lei 271, de 28 de fevereiro de 1967; Decreto-lei 2.375, de 24 de novembro de 1987, e suas alterações ; e Decretos 59.428, de 27 de outubro de 1966; 85.064, de 26 de agosto de1980; 95.956, de 22 de abril de 1988; 96.084, de 23 de maio de 1988; 3.743, de 5 de fevereiro de 2001 e suas alterações.*

*4.1.3. Representação gráfica*

*4.1.3.1. A entidade não possui representação gráfica (fluxograma). Assim, procedeu-se à elaboração do diagrama de bloco correspondente à atividade regularização fundiária (destinação), e formulário de identificação dos elementos desse processo, constante no anexo 3, p. 42-44.*

*4.1.3.2. O resultado do processo é a regularização fundiária feita por meio da destinação de terras, após expedição dos títulos de doação e dos contratos de cessão ou concessão de uso, bem como das plantas e respectivos memoriais descritivos que deverão compor o Livro Fundiário da Superintendência Regional.*

*4.1.4. Principais pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades.*

*4.1.4.1. Observou-se como ponto forte, no que concerne ao processo de regularização fundiária (destinação), a experiência adquirida pelos colaboradores ao longo do tempo e o comprometimento destes com a instituição. Ressalte-se ainda a existência de um comitê de decisão regional formado pela superintendente e pelos chefes das três divisões técnicas do Incra/AM (Norma de Execução 33, de 14/7/2003), que decidem sobre a pertinência ou não do pedido de destinação de terras públicas da União ou do Incra, ampliando o processo decisório.*

*4.1.4.2. No entanto, depreendeu-se uma fraqueza no quesito regularização fundiária, que diz respeito às consequências advindas da edição da Medida Provisória 458/2009 (convertida na Lei 11.952/2009). Vejamos.*

*4.1.4.3. A Medida Provisória 458/2009 (convertida na Lei 11.952/2009), que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, na Amazônia legal, e transferiu pelo prazo de cinco anos, renovável por mais cinco anos, para o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA), através do programa Terra Legal, a atribuição que antes era basicamente a mesma que vinha sendo desempenhada pela diretoria de ordenamento da estrutura fundiária daquele instituto.*

*4.1.4.4. Dentre outros pontos, a MP em questão estabelece normas do programa Terra Legal do Governo Federal, que pretendia regularizar a situação de 296 mil posseiros nos três primeiros anos*

*do programa, correspondentes a aproximadamente 68 milhões de hectares em nove estados da Amazônia Legal. Consta ainda que é dispensada vistoria prévia dos imóveis de até quatro módulos fiscais e os requisitos serão averiguados por meio de declaração dos ocupantes.*

*4.1.4.5. Em todos os casos de regularização fundiária previstos na MP é obrigatória a preservação de 80% da área nativa, conforme legislação ambiental vigente. Os imóveis não poderão ser vendidos dentro de um prazo de dez anos, mas poderão ser utilizados como garantia nas operações de crédito rural junto a instituições financeiras.*

*4.1.4.6. Na exposição de motivos da Casa Civil da Presidência da República para a necessidade da edição da MP em tela, consta o seguinte:*

*3. Nos últimos cinco anos, foram destinados 81 milhões de hectares de terras federais na Amazônia Legal, constituindo projetos de assentamentos da reforma agrária, unidades de conservação ambiental e terras indígenas. Entretanto a União detém 67 milhões de hectares não destinados, ou seja, 13,42% da área total da região. Nestas áreas é possível implantar uma política de regularização fundiária, reduzindo os conflitos e permitindo segurança jurídica, inserção produtiva e acesso às políticas públicas para aqueles que hoje a ocupam.*

*4. A proposta normativa tem como finalidade adequar os dispositivos legais permitindo que essa política seja implementada de forma mais célere, contemplando a regularização de ocupações incidentes em terras públicas rurais da União, a doação de porções de terras públicas federais localizadas em áreas urbanas consolidadas ou em áreas de expansão urbana, para Municípios, e ainda realizar os ajustes institucionais no MDA e INCRA para desempenhar estas atribuições.*

*5. Em relação à doação de áreas aos municípios, a proposta tem como finalidade, além da autorização legislativa, modificar o arcabouço legal vigente, contido na lei de nº 6.431, de 11 de julho de 1977, e na lei nº 5.954, de 3 de dezembro de 1973, tornando mais célere o seu rito, a fim de que os Municípios venham a destinar com maior rapidez tais áreas à regularização fundiária urbana.*

*6. Para uma análise do impacto e da relevância de tal medida para a região, deve ser frisado que há 436 municípios na Amazônia Legal nos quais há glebas públicas federais devidamente arrecadadas e registradas em nome da União ou do INCRA e, dentre estes 172 municípios tem a totalidade de seu perímetro urbano sobre tais áreas que carecem de regularização fundiária.*

*4.1.4.7. Com a mudança das competências da divisão de ordenamento da estrutura fundiária, observaram-se sobreposições em ações específicas de regularização fundiária, resolução de conflitos agrários, de georreferenciamento de imóveis rurais e de destinação de áreas urbanas para estados e municípios que ainda precisam ser melhor dirimidas.*

*4.1.4.8. Ressalte-se que tais mudanças, levaram os servidores do Incra/AM a verem o programa Terra Legal como um concorrente, conforme se depreende das entrevistas feitas com a superintendente da entidade no Amazonas e com o coordenador estadual de regularização fundiária do programa Terra Legal no Amazonas, que assim asseveraram:*

*'O programa ficou inicialmente muito separado e sem diálogo com o Incra. Houve resistência interna para passar os processos para o programa Terra Legal. A criação do programa Terra legal desestruturou ainda mais o Incra, que teve que ceder servidores, espaço físico e equipamentos. O descompasso de informações fez com que o programa não evoluísse a contento até hoje. O Terra Legal ainda não conseguiu destinar terras de área urbanas aos municípios, o que emperra as administrações municipais que não podem desenvolver seus Planos Diretores. O Terra Legal ainda não disponibilizou a sua base de georreferenciamento para o Incra, apesar de inúmeras solicitações. Apesar de o Incra/Am já ter disponibilizado a sua base (Maria do Socorro Marques Feitosa, peça 16, p. 4-7).*

*No início do programa houve uma grande resistência do Incra, agravado pelo fato de os coordenadores estaduais do Terra legal não terem sido indicados entre servidores do Incra. Essa resistência tem sido mitigada no Amazonas (Luiz Antonio Nascimento de Souza, peça 16, p. 1-2).'*

*4.1.4.9. Observou-se também que atualmente, passados mais de três anos da criação do referido programa governamental, ainda tramitam na 15ª SR processos que deveriam ter sido repassados ao Terra Legal. São exemplos:*

a) Processo 54270.001526/2001-45 – solicitação de doação de glebas para o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama/AM) visando à criação da Unidade de Conservação – Gleba Acari. A solicitação do Ibama data de 1º/10/2001. A última posição da divisão de ordenamento da estrutura fundiária, onde ainda tramita o processo, foi em 1º/7/2011, no sentido de encaminhar os autos à comissão de destinação de terras públicas 'para conhecimento e demais providências'.

b) Processo 54270.001522/2001-67 – solicitação de doação de glebas para o Ibama/AM visando à criação de unidade de conservação – Gleba Alalau. A solicitação do Ibama data de 1º/10/2001. Após a apresentação de documentação, pareceres técnicos e jurídicos e posicionamento da cartografia, o último parecer data de 11/7/2011, com posição da divisão de ordenamento da estrutura fundiária, onde ainda tramita, no sentido de encaminhar os autos à comissão de destinação de terras públicas 'para conhecimento e demais providências'.

*4.1.4.10. Como se vê, além da demora na tramitação dos aludidos processos dentro do Incra, tomou-se conhecimento que o Ibama, nesse ínterim, providenciou a criação na gleba Alalau da Rebio Uatumã, a despeito da ainda não doação da referida gleba, agora pelo programa Terra Legal, o que aliás não é nem do seu conhecimento porque o processo correspondente não foi para lá tramitado.*

*4.1.4.11. Obteve-se informação, no relatório de gestão do Incra/AM, exercício de 2011, que o programa Terra Legal, nos anos de 2009 e 2010, priorizou as ações de cadastramento das áreas de posse. No exercício de 2011, o georreferenciamento tornou-se prioridade, consumindo grande parte dos recursos do programa.*

*4.1.4.12. No relatório supracitado consta que a divisão estadual do programa Terra Legal no Amazonas encaminhou, no exercício de 2011, 125 processos para análise pelas comissões sediadas em Brasília. Destes, 24 tiveram o pedido de titulação indeferido e 101 títulos foram emitidos.*

*4.1.4.13. Quanto o número de títulos emitidos pelo programa Terra Legal no estado do Amazonas, nos exercícios de 2009 a 2012, informa o titular do programa que estes foram no total de 432. Informações colidas junto a direção do Incra/AM e notícias veiculadas na imprensa local dão conta de que os primeiros títulos foram entregues somente em 2011*

*4.1.4.14. Conforme se depreende da observação dos números de títulos emitidos pelo programa Terra Legal no estado do Amazonas, nos quatro primeiros anos do programa, este vem caminhando vagarosamente, e ainda, procedendo ao cadastro de pessoas com outros perfis que não aqueles requeridos pela reforma agrária promovida pelo Governo Federal, haja vista que 19,2% dos processos que foram encaminhados para analise pelo mencionado programa foram indeferidos.*

*4.1.4.15. O programa Terra Legal, que abrange toda a Amazônia Legal (Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Rondônia, Roraima, Tocantins, Pará e do Maranhão na sua porção a oeste do Meridiano 44º, conforme definido no art. 2º da Lei Complementar 124/07), não é unidade gestora e recebe recursos através das Superintendências Regionais, no Programa 0138 – Gerenciamento da Estrutura Fundiária e Destinação de Terras Públicas.*

*4.1.4.16. Até 2011, segundo dados constantes no trabalho publicado pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia – Imazom (Brito, Brenda e Barreto, Paulo – 2011), a maioria dos 611 títulos emitidos desde o início do programa está no Pará (54% dos títulos e 81% da área), seguido de Rondônia com 20% dos títulos em 9% da área. Os 335 títulos emitidos no segundo ano do Terra Legal representam apenas 1,4% da meta de 23.001 títulos anunciada pelo programa em 2010. Além disso, a meta para análise dos pedidos de regularização pelas coordenações estaduais do programa somam 20.020 processos em 2011, o que é incompatível com a meta de emissão de 39.671 títulos nesse mesmo ano.*

*4.1.4.17. Quanto à informação obtida por meio da entrevista realizada com a superintendente do Incra/AM, no sentido de que o programa Terra Legal não vem cumprido o seu papel, haja vista que tem destinado poucas áreas para a regularização fundiária na Amazônia Legal, esta é corroborada pela mídia que tem noticiado o fato, conforme segue:*

a) Agência Senado – 1/6/212 – Debatedores consideram regularização fundiária da Amazônia 'desafio faraônico' – cópia à peça 9, p. 3-4;

b) Blog Eco Amazônia – 18/3/2011 – Terra Legal atinge 1,1% da meta para 2010 – cópia à peça 9, p. 5-6;

c) Acrítica – 20/3/2013 – Comissão Pastoral da Terra cobra do governo federal explicações sobre suposta titulação de terras griladas no AM – cópia à peça 9, p. 8-10;

d) Blog Portal do Purus – 30/11/2012 – Relatório da CPT acusa o 'Terra Legal' de favorecer os latifundiários – cópia à peça 9, p. 11.

*4.1.4.18. Voltando a citar o trabalho realizado por Brito, B., & Barreto, P.(2011). A regularização fundiária avançou na Amazônia? Os dois anos do programa Terra Legal (p.72) Belém: Imazon, onde os autores afirmam que o Programa Terra Legal não havia ainda alcançado a ambiciosa meta de beneficiar 300 mil posseiros, concedendo títulos de terra em até 60 dias por meio de cinco fases principais: cadastramento de posses, georreferenciamento, vistoria, titulação e monitoramento pós-titulação.*

*4.1.4.19. Esclarecem os autores que dentre as cinco fases, o cadastramento de terras foi o que obteve maiores avanços, atingindo 74.132 posses em 8,3 milhões de hectares. Na fase de georreferenciamento, a atuação concentra-se na revisão de normas e contratação de empresas terceirizadas para realizar o serviço. O programa enfrentou ainda críticas do Ministério Público Federal relacionadas à dispensa de vistoria de áreas inferiores a 4 módulos fiscais, além de uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (Adin) à Lei 11.952/2009.*

*4.1.4.20. Em conversa com vários servidores do Incra/AM, observou-se que muitos desses colaboradores creem que o programa Terra Legal estaria titulando terras de grilagem e favorecendo os latifundiários. Tais percepções encontram amparo nas duas últimas reportagens citadas no subitem 4.1.4.17 deste, quais sejam:*

a) Na primeira, 'Comissão Pastoral da Terra cobra do Governo Federal explicações sobre suposta titulação de terras griladas no AM', a articulista menciona trabalho de atualização de dados de imóveis cadastrados pelo programa Terra Legal na Gleba Iquiri, situada no sul de Lábrea/AM, cuja iniciativa surpreendeu os assentados expulsos da área por pistoleiros, extrativistas e entidades do movimento social. A repórter conclui seu artigo trazendo à colação as palavras da agricultora Nilcilene Miguel de Lima que afirma que o cadastramento das famílias feito em 2011 deixou 'os pequenos agricultores de fora'... e , favoreceu os fazendeiros que haviam grilado as terras em detrimento dos pequenos agricultores.

b) Na segunda, Relatório da CPT acusa 'Terra Legal' de favorecer os latifundiários, relatório feito pela coordenação da Comissão Pastoral da Terra em Boca do Acre, acusa o programa Terra Legal de favorecer grileiros e desfavorecer os posseiros na divisão das terras no seringal Novo Axioma e Redenção (peça 9, p. 11).

*4.1.4.21. Somente para o estado do Amazonas foram destinados R$ 3.090.000,00 e R$ 3.289.464,96, nos exercícios de 2010 e 2011, respectivamente, ao programa Terra Legal, segundo consta no relatório de gestão do Incra/AM, dos exercícios supracitados.*

*4.1.4.22. Existem outras fraquezas que foram diagnosticadas no processo 'regularização fundiária (destinação)' e que causam os riscos a seguir descritos, a saber: estrutura organizacional inadequada para maximizar os resultados e minimizar os conflitos; carência de recursos humanos, financeiros e materiais e dependência do programa Terra Legal para a certificação de glebas.*

*4.1.5. Risco*

*4.1.5.1. O risco alusivo ao processo de regularização fundiária (destinação) diz respeito à probabilidade de a regularização fundiária no Amazonas e, conforme se evidencia, em toda a Amazônia Legal, ser feita a passos lentos, a despeito da celeridade que deseja o Governo Federal e a sociedade, comprometendo, assim, o atingimento das metas do Incra.*

*4.5.1.2. Ressalte-se que a indefinição de direitos fundiários na Amazônia é reconhecidamente um grave entrave para o avanço de políticas de desenvolvimento sustentável na região.*

4.2. Implantação de Projetos de Assentamento

*4.2.1. Objetivos*

*4.2.1.1. O objeto do processo implantação de projetos de assentamento é executar procedimentos que resultem na criação de um novo projeto de assentamento, com o objetivo de promover a reforma agrária, possibilitando que as famílias assentadas sejam assistidas pelo Incra.*

*4.2.1.2. A criação de um novo projeto de assentamento engloba uma série de atividades preparatórias, como o cadastro e seleção das famílias beneficiárias, obtenção de licenciamento ambiental, realização de estudos técnicos sobre viabilidade do projeto e escolha da modalidade de assentamento a ser implantado.*

*4.2.1.3. Destaque-se que o Incra criou diferentes modalidades de assentamento para a implantação de projetos de assentamento ambientalmente diferenciados, sobretudo na região Amazônica. São modalidades de assentamento:*

a) Projeto de Desenvolvimento Sustentável (PDS) – modalidade de interesse social e ecológica, destinada às populações que baseiam sua subsistência no extrativismo, na agricultura familiar e em outras atividades de baixo impacto ambiental;

b) Projeto de Assentamento Extrativista (PAE) – modalidade destinada à exploração de áreas dotadas de riquezas extrativas, através de atividades economicamente viáveis e ecologicamente sustentáveis, a serem executadas pelas populações que ocupem ou venham a ocupar as mencionadas áreas;

c) Projeto de Assentamento Florestal (PAF) – modalidade destinada a áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável à região norte.

*4.2.1.4. É importante destacar que nas modalidades supracitadas a destinação de áreas é feita mediante concessão de uso, em regime comunial, segundo a forma decidida pelas comunidades concessionárias - associativista, condominal ou cooperativista.*

*4.2.2. Marco regulatório*

*4.2.2.1. A implantação de projetos de assentamento tem como principais normas: Lei 4.504, de 30 de novembro de 1964; Lei 8.629, de 25 de fevereiro de 1993; Decreto 59.428, de 27 de outubro de 1966; Decreto 4.705, de 23 de maio de 2003; NE Incra 69, de 12 de março de 2008; NE Incra 45, de 25 de agosto de 2005; Portaria Incra 447, de 4 de novembro de 1999; Portaria MDA 164, de 14 de julho de 2000; Portaria Incra 627, de 30 de junho de 1987; e Portaria Incra 1141, de 19 de dezembro de 2003.*

*4.2.3. Representação gráfica*

*4.2.3.1. A entidade não possui representação gráfica (fluxograma). Assim, procedeu-se à elaboração do diagrama de bloco correspondente à atividade implantação de projetos de assentamento e formulário de identificação dos elementos desse processo, constantes no anexo 3, p. 45-48.*

*4.2.3.2. O resultado do processo é a criação do assentamento, por meio de portaria expedida pela Superintendência Regional, bem como a seleção das famílias beneficiárias do projeto de assentamento. Esta criação permite que o projeto de assentamento possa ser assistido pelo Incra, o que é feito pela Divisão de Desenvolvimento.*

*4.2.4. Principais pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades.*

*4.2.4.1. Observou-se como ponto forte no processo de implantação de assentamentos a possibilidade de criação de projetos ambientalmente diferenciados, uma vez que tais modalidades de assentamentos são mais adequadas à realidade amazônica. Outro fator importante é a baixa demanda por criação de novos projetos de assentamento, fazendo com que a força de trabalho da divisão não fique sobrecarregada.*

*4.2.4.2. Por outro lado, verificam-se alguns pontos fracos. Em primeiro lugar, assim como acontece nas demais divisões, existe carência de recursos humanos, materiais e financeiros para que a divisão como um todo, e em especial o processo de implantação de projetos de assentamento, cumpram a contento seus objetivos.*

*4.2.4.3. Outro ponto fraco detectado é a seleção deficiente de famílias beneficiárias para os projetos de assentamento. Verificou-se que no cadastramento das famílias são coletados os dados cadastrais dos candidatos e é feita uma entrevista. Após esses procedimentos de cadastro e entrevista, os dados são inseridos no sistema Sipra, onde é realizado um cruzamento de informações. Ao final, esse sistema faz a seleção das famílias que serão beneficiadas. Contudo, verifica-se que existe uma grande evasão de famílias beneficiárias (peça 9, p. 18-36), o que demonstra fragilidade na entrevista, que não consegue detectar se os candidatos têm o perfil para a reforma agrária. Tal posicionamento foi corroborado nas reuniões realizadas com os dirigentes da entidade.*

*4.2.4.4. Verificou-se igualmente que a licença ambiental prévia para a implantação de novo projeto de assentamento nem sempre é obtida com brevidade necessária. Tal licença depende não apenas da atuação do Incra/AM, que é o requerente, mas também do órgão ambiental estadual (Ipaam), que fornece a licença. Entre as medidas que têm sido tomadas pelo Incra/AM para mitigar esse problema está o contato mais direto com o órgão ambiental, sendo que esse contato pode ser feito mesmo antes de o Incra/AM entrar com o pedido de licenciamento. Dessa forma, podem ser esclarecidos pontos divergentes e a licença pode ser obtida em menor tempo.*

*4.2.4.5. Um fator externo adicional, que pode impactar na tramitação do processo de implantação de projeto de assentamento, é o fato de todo projeto de assentamento depender da certificação da gleba para sua implantação. Contudo, em grande parte das glebas localizadas no estado do Amazonas existe uma parte que pertence ao Incra/AM, e na qual será implantado o assentamento, e outra parte da mesma gleba sob responsabilidade do programa Terra Legal. Nestes casos, o último deve certificar toda a gleba, e enquanto essa certificação não ocorrer, o projeto de assentamento não pode ser implantado.*

*4.2.4.6. Por fim, vale destacar como pronto fraco desse processo a divergência existente entre a base cartográfica do Incra/AM e as bases cartográficas de outros órgãos interessados, como o próprio órgão que fornece licença ambiental (Ipaam). Essa divergência de informações faz com que o processo de implantação fique aguardando a resolução de conflitos, pois uma mesma área pode estar registrada como pertencente à União na base cartográfica do Incra/AM, e pertencente ao estado do Amazonas, a uma reserva indígena ou a um particular nas outras bases. A resolução desses conflitos impactam na área onde o Incra/AM pretende implantar o assentamento.*

*4.2.5. Risco*

*4.2.5.1. O principal risco associado ao processo de implantação de projetos de assentamento é a demora do processo, que pode ser ocasionada pelos fatores anteriormente descritos, como atraso na obtenção de licença ambiental, divergência das bases cartográficas ou mesmo falta de recursos humanos, físicos e financeiros para o desenvolvimento do processo.*

*4.2.5.2. Já a seleção inadequada de famílias tem grande impacto em outro processo, que é o desenvolvimento de projetos. Dados extraídos do sistema Sipra mostram que grande parte das famílias assentadas deixa os projetos de assentamento, distanciando-os de seu objetivo maior, que é a fixação do homem no campo, tornando os assentamentos produtivos e buscando sua ulterior emancipação.*

4.3. Desenvolvimento de Projetos de Assentamentos

*4.3.1. Objetivo*

*4.3.1.1. O processo de desenvolvimento de projetos de assentamentos envolve a coordenação, a execução, a supervisão, a implementação e o desenvolvimento dos projetos de assentamento, por meio das seguintes atividades:*

a) selecionar os beneficiários para acesso às políticas de crédito voltadas para a produção;

b) formalizar os contratos de concessões de créditos;

c) fiscalizar a aplicação dos créditos concedidos;

d) promover assistência técnica junto aos assentamentos;

e) analisar, elaborar, supervisionar e fiscalizar os convênios de assistência técnica.

*4.3.2. Marco regulatório*

*4.3.2.1. A seleção de beneficiários, a formalização de contratos de concessões de créditos, a fiscalização e a aplicação dos créditos e a prestação de assistência técnica estão previstos na Portaria/Incra/P/223/2009, Instrução Normativa/Incra/54/2009, Norma de Execução /Incra/DD/85/2009, Norma de Execução/Incra/DD/85/2009, Lei 12.188/2010, Decreto 7.215/2010, Portaria Ministerial 35/2010, Nota Técnica/Incra/DD/1/2010 e Portaria Incra/P/581/2010.*

*4.3.3. Representação gráfica*

*4.3.3.1. A entidade não possui representação gráfica (fluxograma). Assim, procedeu-se à elaboração do diagrama de bloco correspondente à atividade desenvolvimento de projetos de assentamentos e formulário de identificação dos elementos desse processo, constantes no anexo 3, p. 49-51.*

*4.3.3.2. O resultado do processo é a efetivação da reforma agrária, dando acesso a terra e propiciando conhecimento para produção de alimentos, renda e cidadania no campo. As ações de desenvolvimento de projetos de assentamento requerem permanentemente análise dos ambientes interno e externo da instituição.*

*4.3.4. Principais pontos fortes e fracos, ameaças e oportunidades.*

*4.3.4.1. Constatou-se que o processo de desenvolvimento de projetos de assentamentos, especificamente quanto à concessão de crédito, é efetivado com maior esclarecimento do público-alvo, ou seja, as reuniões feitas pelos técnicos do Incra/AM junto aos assentados têm resultado em melhor aplicação dos recursos, com o emprego da verba pública nos objetos a que se destinam.*

*4.3.4.2. Ao mesmo tempo, notam-se algumas fraquezas no que tange à aplicação do crédito: centralização dos recursos em apenas um representante da associação/comunidade beneficiada; o acompanhamento de sua aplicação pelo Incra/AM de forma deficitária, sem o devido rigor no manuseio da verba pública; e, a ausência de cobrança por parte do Incra do pagamento do crédito concedido, possibilitando a disseminação do entendimento por parte dos beneficiados de que os recursos não precisarão ser pagos, fragilizando o controle social na aplicação dos recursos.*

*4.3.4.3. Registre-se que o crédito de instalação, concedido desde 1985, consiste no provimento de recursos financeiros, sob a forma de concessão de crédito, aos beneficiários da reforma agrária, visando a assegurar-lhes os meios necessários para a instalação e desenvolvimento inicial e/ou recuperação dos projetos do Programa Nacional de Reforma Agrária.*

*4.3.4.4. Tem como objetivo suprir as necessidades básicas, fortalecer as atividades produtivas, desenvolver os projetos, auxiliar na construção de unidades habitacionais e atender necessidades hídricas das famílias dos projetos de assentamento. O Crédito Instalação é concedido nas seguintes modalidades: apoio inicial; aquisição de materiais de construção; recuperação/materiais de construção e fomento.*

*4.3.4.5. Quanto à centralização dos recursos em apenas um representante da associação/comunidade beneficiada, fragiliza o processo de aquisição de bens e contratação de serviços, haja vista que somente este decide que empresas contratar e a forma de seleção destas. Em alguns casos foram constatados fortes indícios de que as cotações não são efetuadas de maneira independente, de forma a possibilitar a contratação do fornecedor pelo menor preço e com obediência aos princípios que regem a atuação da administração pública, sobretudo o da isonomia.*

*4.3.4.6. De toda a análise da concessão de créditos pelo Incra/AM, observam-se limitações enfrentadas pela entidade, tais como: grande número de assentamentos localizados em municípios distantes da capital amazonense; acesso precário aos locais onde estão situados os assentamentos, dificultando a inspeção física dos materiais/serviços adquiridos com recursos do crédito; e a natureza e temporalidade dos gastos, dificultando a inspeção dos itens adquiridos (alimentos, ferramentas de trabalho, sementes e etc.).*

*4.3.4.7. Por sua vez, o acompanhamento da aplicação do crédito pelo Incra/AM também é frágil, sem a cobrança do rigor requerido para o manuseio da verba pública; esclarece-se que tal afirmação encontra amparo na observância das seguintes fragilidades nas prestações de contas selecionadas:*

a) reduzida publicidade dos atos convocatórios destinados à aquisição de materiais e construção de habitações; além disso, o padrão gráfico observado no preenchimento das cotações deixa transparecer que apenas uma única pessoa se incumbiu de tal tarefa, demonstrando que o procedimento foi montado com o intuito de compor o processo administrativo com os documentos exigidos pelas normas de execução do Incra (Processos 54270.006813/2009-07, 54270.000452/2010-11, 54270.003022/2008-36; peça 9, p. 43);

b) inexistência de pesquisa de preços (Processos 54270.003022/2008-36, 54270.003016/2008-89; peça 9, p.108-110);

c) pesquisas de preços efetuadas em praças diferentes, verificando-se que as cotações constituem apenas documentos formais obtidos com o intuito de cumprir às exigências das normas de execução do Incra, de forma que, praticamente, não existe competição entre os proponentes (Processo 54270.000836/2009-11, 54270.000452/2010-11, 54270.0027778/2008-68; peça 9, p. 43-47);

d) aquisição de bens e contratação de serviços com a apresentação de somente duas propostas (Processo 54270.000452/2010-11, 54270.006813/2009, 54270.002778/2008-68; peça 9, p. 60-65);

e) processos sem que conste a relação dos beneficiários atualizada (RB) – relatório extraído do Sipra (Processos 54270.006813/2009-07, 54270.003016/2008-89; peça 9, p. 79-86);

f) contratos de créditos sem as assinaturas dos responsáveis, sem data de confecção e com rasuras (Processos 54270.000836/2009-11, 54270.000452/2010-11, 54270.002778/2008-68; peça 9, p. 13-19, 58-59, 96-97);

g) nota fiscal expedida de forma genérica, não especificando os itens dos produtos alusivos aos kits de alvenaria e material de construção e material hidráulico, sanitário e esgoto (Processo 54270.006838/2009-15, peça 9, p. 78).

*4.3.4.8. Deve ser ressaltado que os recursos concedidos aos assentados não constituem empréstimos a fundo perdido, uma vez que a obrigatoriedade de ressarcimento é expressa na Norma de Execução 59/2010. Em que pese constar na cláusula segunda do contrato assinado pelos beneficiários acerca da necessidade de ressarcimento dos valores obtidos, nota-se que ausência de cobrança por parte do Incra/AM possibilita, conforme já mencionado, disseminação do entendimento por parte dos beneficiados de que os recursos não precisarão ser pagos, fragilizando o controle social na aplicação dos recursos.*

*4.3.4.8.1. Segundo o chefe da divisão de desenvolvimento da 15ª Superintendência do Incra, esta recebeu recursos financeiros destinados à aplicação de créditos de implantação pelos beneficiários dos assentamentos, nos montantes de ( peça 8, página 10):*

*a) Exercício de 2009: R$110.029.200,00;*

*b) Exercício de 2010: R$40.183.835,63;*

*c) Exercício de 2011: R$81.211.830,00;*

*d) Exercício de 2011: R$73.739.000,00.*

*4.3.4.9. Outras fraquezas foram a observadas pela equipe de auditoria no que tange ao processo desenvolvimento de projetos de assentamentos, a saber: estrutura organizacional inadequada; carência de recursos humanos, financeiros e materiais; fechamento de cinco unidades avançadas localizadas no interior do estado do Amazonas; falta de estrutura básica nos projetos de assentamentos; ausência de assistência técnica para acompanhar os projetos; e grande evasão dos assentados dos projetos de assentamentos.*

*4.3.4.10. A Superintendência do Incra no Amazonas apoia 120 projetos de assentamentos, conforme se evidencia pela relação constante à peça 13, p. 1-6, apesar de não dispor atualmente de meios necessários para prover tais assentamentos da assistência técnica instituída pela Lei 12.188/2010, que estabelece em seu art. 2º:*

*I - Assistência Técnica e Extensão Rural - ATER: serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais;*

*4.3.4.11. E no seu art. 3º enumera os princípios do programa de assistência técnica para os assentados, aí incluídos o desenvolvimento rural sustentável, compatível com a utilização adequada dos recursos naturais e com a preservação do meio ambiente; gratuidade, qualidade e acessibilidade aos serviços de assistência técnica e extensão rural; apoiar iniciativas econômicas que promovam as potencialidades e vocações; e, aumentar a renda do público beneficiário e agregar valor a sua produção.*

*4.3.4.12. Para dar cumprimento a norma legal, o Incra/AM vem tendo dificuldades em ofertar essa assistência técnica ao seu público alvo. Em 2009 firmou convênio com o Instituto de Desenvolvimento Agropecuário e Florestal Sustentável do Estado do Amazonas, cujo objetivo era prestar assessoria técnica, social e ambiental para 3.220 famílias assentadas em 31 projetos de reforma agrária no estado do Amazonas. A avença foi encerrada em junho de 2012, sem que seu objeto tivesse sido concluído.*

*4.3.4.13. Apontam os técnicos do Incra/AM que o convenente apresentou dificuldades de operacionalização dos recursos, o que acarretou o comprometimento da qualidade da prestação dos serviços conveniados. Informam que o convenente ainda não prestou contas da primeira parcela liberada (peça 9, p. 68-73).*

*4.3.4.14. Como forma de solucionar o problema, a 15(SR) está investindo nas chamadas públicas para contratar empresas para prestarem serviços de assistência técnica aos assentamentos. A primeira, ainda está em fase de análise das propostas ofertadas e visa a atender os assentamentos localizados na cidade de Parintins/AM.*

*4.3.4.15. Aliada à falta de assistência técnica, identificou-se a ausência de estrutura básica nos assentamentos avaliados, como sendo também a causa da alta taxa de evasão dos assentados. São exemplos os seguintes assentamentos (peça 9, p. 1-6):*

a) Projeto de Assentamento Rio Juma/Apuí: 115 desistentes;
b) Projeto de Assentamento Uatumã/Presidente Figueiredo: 126 desistentes;
c) Projeto de Assentamento Vila Amazônia/Parintins: 101 desistentes;
d) Projeto de Assentamento Ipora/Itacoatiara: 356 desistentes;
e) Projeto de Assentamento Matupi/Manicoré: 151 desistentes;
f) Projeto de Assentamento Monte/Boca do Acre: 296 desistentes;
g) Projeto de Assentamento Canoas/Presidente Figueiredo: 129 desistentes;
h) Projeto de Assentamento Tarumã Mirim/Manaus: 253 desistentes;

*4.3.5. Riscos*

*4.3.5.1. Os riscos pertinentes ao processo de desenvolvimento são aqueles que dizem respeito aos controles internos fragilizados do Incra-AM na averiguação dos requisitos necessários para a qualificação de pessoas físicas ou jurídicas como beneficiárias do programa de crédito para a reforma agrária; na confiabilidade do cadastro de beneficiários do programa; no adequado registro contábil dos créditos concedidos e amortizados e na sua conciliação com os valores efetivamente despendidos e ingressados; no adequado provisionamento dos créditos de liquidação duvidosa e na averiguação do regular emprego dos créditos concedidos aos colonos dos projetos de assentamentos.*

*5. PRINCIPAIS RISCOS E POSSÍVEIS AÇÕES DE CONTROLE*

*5.1. O resultado da aplicação da metodologia empregada no presente levantamento é a indicação de áreas de riscos observadas durante os trabalhos, que servirão de subsídio para o planejamento deste tribunal na elaboração dos próximos planos de auditoria, quando poderão ser propostas fiscalizações que possam se concentrar nas áreas de risco identificadas, no intuito de cooperar com a entidade no alcance de seus objetivos institucionais por meio de ação de controle.*

*5.2. Os principais riscos identificados nas atividades de regularização fundiária (destinação), implantação de projetos de assentamentos e desenvolvimento de projetos de assentamentos, registrados na matriz de risco – Anexo 2, p. 39-41, são apresentados a seguir.*

*5.2.1. Regularização fundiária (destinação):*

a) estrutura organizacional inadequada para maximizar os resultados e minimizar os conflitos;

b) insuficiência de recursos humanos, financeiros e materiais;
c) conflitos de competência entre o Incra/AM e o projeto Terra Legal;
d) processo de destinação longo e, às vezes, intempestivo;
e) dependência do Terra Legal para certificação de glebas;
f) contingenciamento orçamentário;
g) não atingimento das metas de regularização fundiária traçadas pelo Governo Federal para a Amazônia Legal.

*5.2.2. Implantação de projetos de assentamentos:*
a) estrutura organizacional inadequada para maximizar os resultados e minimizar os conflitos;
b) insuficiência de recursos humanos, financeiros e materiais;
c) seleção de famílias sem o perfil adequado para os projetos de assentamento;
d) demora na obtenção da licença ambiental;
e) conflitos com outros órgãos por divergências nas bases cartográficas do estado do Amazonas e da União;
f) alto custo de implantação de novos projetos;
g) contingenciamento orçamentário.

*5.2.3. Desenvolvimento de projetos de assentamento:*
a) estrutura organizacional inadequada para maximizar os resultados e minimizar os conflitos;
b) carência de recursos humanos, financeiros e materiais;
c) contigenciamento orçamentário;
d) fechamento de cinco unidades avançadas (escritórios do Incra localizados no interior do estado);
e) alto custo para regularização dos títulos junto aos cartórios;
f) dificuldades de logística em função das dimensões do estado do Amazonas;
g) centralização dos recursos do crédito no representante da comunidade/associação;
h) elevada evasão dos assentados dos projetos de assentamentos;
i) falta de assistência técnica para acompanhar os projetos de assentamentos;
j) acompanhamento frágil da aplicação do crédito, sem a cobrança do rigor requerido para o manuseio da verba pública;
k) ausência de cobrança por parte do Incra do pagamento do crédito concedido, possibilitando a disseminação do entendimento por parte dos beneficiados de que os recursos não precisarão ser pagos, fragilizando o controle social na aplicação dos recursos.

*5.3. Constatou-se que os riscos inerentes ao processo regularização fundiária (destinação), listados nas alíneas 'a' a 'g' do referido tópico, perpassam pelo baixo desempenho na emissão de títulos, sejam aqueles destinados à cessão, doação ou concessão, ou ainda, para a simples regularização fundiária, cuja competência, a partir de 2009, passou a ser do programa Terra Legal.*

*5.3.1. O citado programa foi criado pelo Governo Federal para dar celeridade ao processo de regularização fundiária, tornando o processo de titulação mais simples, principalmente a titulação até quatro módulos fiscais com vistoria prévia facultativa e valores diferenciados abaixo do mercado, com pagamento até 20 anos.*

*5.3.2. Consta ainda como seu objetivo proporcionar acesso a direitos e cidadania para milhares de brasileiros com ações de regularização fundiária e combate à grilagem, ao desmatamento, proporcionando segurança jurídica e impulsionando o desenvolvimento de modelos de produção sustentável na Amazônia Legal.*

*5.3.3. Todavia, a metodologia empregada no presente trabalho de levantamento aponta para o risco do não atingimento das metas da reforma agrária tanto para o estado do Amazonas como para os demais estados que compõem a Amazônia Legal; aumento dos conflitos agrários na região e crescimento do desmatamento da Floresta Amazônica.*

*5.3.3.1. Existe nesta Corte de Contas ação de controle que possibilita o trabalho em conjunto com algumas de suas diversas unidades, em que é possível realizar trabalhos de auditorias*

*compartilhadas, visando à otimização de esforços e à identificação e à analise de projetos/programas governamentais comuns a determinadas unidades.*

*5.3.3.2. Afigura-se apropriada a realização de um trabalho de auditoria operacional em conjunto, envolvendo as Secretarias de Controle Externo nos estados do Amazonas/Pará/Acre/Roraima e Mato Grosso, e/ou em outros estados da Amazônia Legal, para averiguar a economia, eficiência, eficácia e efetividade do programa Terra Legal, que foi concebido para dar celeridade ao processo de regularização fundiária para a Amazônia Legal, e que tal proposição não vem sendo desenvolvida a contento, com baixo índice de titularização de terras e alto custo de operacionalização do programa.*

*5.4. Quanto aos riscos atinentes ao processo implantação de projetos de assentamentos, destacam-se aqueles relacionados com a seleção de famílias, pois conforme já comentado, existe uma grande evasão dos assentados, evidenciando falhas no processo de seleção.*

*5.4.1. Verificou-se pelos depoimentos dos servidores do Incra/AM, em especial aqueles da divisão de desenvolvimento de projetos, que muitas vezes os assentados da reforma agrária estão mais interessados nos créditos concedidos do que propriamente na sua fixação no campo.Assim, candidatam-se ao crédito desempregados, empregados na sede do município, funcionários públicos e até mesmo grandes proprietários de terras.*

*5.4.2. A seleção dos assentados deve buscar famílias que se encaixem no perfil de assentados, principalmente no que tange à afinidade com a agricultura e a vida rural. Observou-se que a melhor oportunidade para a detecção desse perfil é no momento da entrevista com as famílias candidatas. Entretanto, tal procedimento de entrevista não tem logrado êxito em identificar a aptidão dos candidatos para a reforma agrária.*

*5.4.3. Um dos prováveis motivos para esse quadro é o fato de a entrevista buscar mais informações cadastrais dos candidatos do que propriamente a análise do perfil social das famílias. O passo seguinte da seleção é o cruzamento das informações dos candidatos, realizada no sistema Sipra. Contudo, tal seleção automática é ainda mais frágil, pois ela apenas elimina aqueles que possuem algum impedimento legal para figurar como assentados. Por exemplo, são eliminados aqueles que possuem emprego formal, empresários ou servidores públicos.*

*5.4.4. Esta seleção falha traz reflexos no processo seguinte, que é o desenvolvimento dos assentamentos. Com grande parte das famílias interessadas apenas nos créditos, a divisão de desenvolvimento encontra grandes dificuldades para fomentar o projeto de assentamento, uma vez que aqueles que deveriam ser os mais interessados no crescimento do projeto não estão dispostos a receber e implementar a assistência oferecida pelo Incra.*

*5.4.5. Desta forma, e diante da ausência de controles internos que atuem de forma efetiva na mitigação desse risco, considera-se pertinente propor auditoria operacional para avaliar os controles internos do Incra/AM.*

*5.5. No que tange aos riscos observados nos processos de implantação e desenvolvimento de projetos de assentamentos, sobressaem os relacionados com a inadequada seleção de famílias; falta de assistência técnica para acompanhar e consolidar os projetos de assentamentos; elevada evasão dos beneficiários e acompanhamento sem rigor da aplicação do crédito.*

*5.5.1. O crédito de instalação foi criado pela Lei 8.629, de 25/2/1993. Como a referida lei não entrou em detalhes sobre como proceder para a concessão, aplicação, fiscalização, prestação de contas e liquidação do crédito instalação; a regulamentação tem sido feita por normas internas do Incra. Atualmente, o assunto é tratado na Norma de Execução Incra 79, de 26/12/2008 e Norma de Execução Incra 84, de 3/9/2009.*

*5.5.2. Sobre a aplicação e acompanhamento da aplicação do crédito de implantação, o Ministro-Relator Weder de Oliveira, por ocasião da apreciação do relatório de auditoria realizada no Incra-BA – TC-017.811/2010-4 – Acórdão 60/2011-TCU-Plenário, assim asseverou:*

*'Incra tem o papel de orientar os assentados e fiscalizar a aplicação dos recursos depositados em nome dos beneficiários sob a forma de empréstimo em conta específica. Assim, o Incra busca minimizar a*

*possibilidade de que os recursos emprestados sejam aplicados em finalidades diversas daquelas preconizadas no programa ou que bens e serviços sejam comprados a preços acima dos de mercado. Ocorre que, uma vez concedidos os créditos, os recursos não são mais públicos, mas dos assentados. Na esfera pública, fica o registro do recebível de cada um dos beneficiários do crédito, não os recursos propriamente ditos.*

*Este é o ponto chave para compreender o mecanismo de controle social dessa intervenção. Os assentados devem ser os maiores interessados em zelar pela adequada aplicação dos recursos que são seus e que, em tempo certo, serão restituídos ao erário nas condições especificadas no financiamento. O controle social configura-se assim como um elemento fundamental para que a intervenção estatal apresente resultados: quanto mais bem organizadas e atuantes forem as comunidades de assentados, em termos de buscarem melhores condições de compra e desempenharem com maior rigor a fiscalização na entrega dos bens e serviços adquiridos com recursos do crédito instalação, maiores serão os ganhos de bem estar e produtividade a partir do seu uso.*

*A má aplicação ou desvio desses recursos irá trazer prejuízos aos beneficiários, e não diretamente aos cofres públicos. Eventual dano ao erário irá ocorrer em caso de inadimplência no pagamento das prestações do contrato de financiamento, cujas regras são estabelecidas pelo art. 38 da NE Incra 79/2008. Assim, o efeito de uma ocasional má atuação do Incra poderá acarretar, num primeiro momento, o não alcance de plenos resultados da política pública, seja em termos de bem estar dos beneficiários, seja de produtividade dos assentamentos, e, em seguida, gerar um inadimplemento maior do que o aceitável para a carteira de recebíveis do crédito instalação.*

*É certo que na gestão de qualquer carteira de crédito, algum nível de inadimplência é sempre esperado. A gestão prudente do concedente, contudo, mitigará o risco de inadimplência e incrementará a qualidade do crédito e os resultados que se pretende obter com ele. Nesse contexto, até mesmo o dano decorrente de eventual inadimplência deve ser relativizado de acordo com essas premissas.*

*Essas considerações iniciais são relevantes para o estabelecimento da adequada abordagem de controle a ser empreendida por esta Corte, uma vez que, verificada má aplicação de recursos, não há que se falar em instauração de tomadas de contas especial. Nada obstante, deve-se avaliar cuidadosamente o papel do Incra tanto na sistemática de concessão quanto na de recuperação do crédito.'*

*5.5.3. Assim, ao analisar a proposta original de auditoria a ser realizada no Incra/BA, o Relator considerou mais oportuno, dada as considerações que levantou, que fosse realizada avaliação dos controles internos do Incra-BA, relacionados: (i) à averiguação dos requisitos necessários para a qualificação de pessoas físicas ou jurídicas como beneficiárias do programa, (ii) à confiabilidade do cadastro de beneficiários do programa, (iii) ao adequado registro contábil dos créditos concedidos e amortizados e sua conciliação com os valores efetivamente despendidos e ingressados, (iv) ao adequado provisionamento dos créditos de liquidação duvidosa e (v) à averiguação do regular emprego dos créditos concedidos aos colonos dos projetos de assentamento.*

*5.5.4. Considera-se, por fim, que é de todo pertinente que a Secex-AM, com relação ao levantado sobre o crédito de instalação, trilhe o caminho de propor auditoria operacional para avaliar os controles internos do Incra-AM, nos moldes do autorizado no TC 017.811/2010-4.*

*5.5.5. Frise-se, ainda, que relativamente à divisão de desenvolvimento, consta uma importante atividade chamada 'infraestrutura'. Tal atividade se volta para conceder aos assentamentos a infraestrutura básica necessária nas áreas de reforma agrária.*

*5.5.6. As prioridades são a construção e/ou complementação de estradas vicinais e o saneamento básico – através da implantação de sistemas de abastecimento de água e esgotamento sanitário -, além de construção de redes de eletrificação rural, visando a proporcionar as condições físicas necessárias para o desenvolvimento sustentável dos assentamentos. Com isso, o Incra busca estender, de forma mais abrangente possível, os benefícios sociais ao meio rural. Essas obras são fundamentais para a permanência dos assentados no campo e são executadas de forma direta, por meio de licitações públicas ou convênios com estados ou municípios.*

*5.5.7. Referida área não fez parte do escopo do presente trabalho, porém foi objeto de fiscalização por parte da Controladoria Geral da União (CGU/AM), especificamente no que tange ao Convênio Siafi 596953, onde são elencadas impropriedades verificadas na sua execução, destinado a*

*realizar aberturas de estradas vicinais nos assentamentos localizados no município de Atalaia do Norte/AM (processo CGU 00203.000594/2011-33).*

*5.5.8. Informações sobre o tema devem constar nas contas do Incra/AM, exercício de 2012.*

*6. CONCLUSÃO*

*6.1. Em um país, onde a distribuição da posse da terra entre seus cidadãos, medida pelo índice de Gini, se apresenta como uma das piores do mundo, a questão fundiária assume importância social de primeira grandeza e que deve ser enfocada como uma das políticas a ser priorizada.*

*6.1.2. Especificamente quanto à ocupação de terras na Amazônia, esta Secex/AM realizou trabalho de avaliação da gestão ambiental da Amazônia brasileira, oportunidade em que asseverou que os instrumentos de ordenamento fundiário e territorial são importantes para combater a exploração predatória de recursos naturais e promover o desenvolvimento sustentável da Amazônia. A ausência de ordenamento e a deficiente situação fundiária dessa região contribuem para ocupação indevida de terras públicas e os problemas dela decorrentes, tais como desmatamento, conflitos fundiários e crimes ambientais (TMS Amazônia, processo TC 019.720/2007-3).*

*6.1.2.1. Também em 2007, a Corte de Contas realizou trabalho profundo sobre a Reforma Agrária no Brasil, TMS- Reforma Agrária (TC 030.234/2007-8), cujos resultados podem servir de referência para outros trabalhos que venham a abordar a mesma temática.*

*6.1.3. Assim, o presente trabalho assume um papel preponderante na continuidade desses trabalhos que visam dotar a Amazônia de instrumentos capazes de promover o seu desenvolvimento sustentável. E o Incra, nesse contexto, constitui-se na entidade com importância primordial para o tema, necessitando do auxílio dos órgãos de controle para aprimorar os seus processos de trabalho, visando ao cumprimento de sua importante missão.*

*6.1.4. O tema ordenamento fundiário tem significativa importância como a atividade prévia e essencial para a eficácia e a economicidade da atividade de obtenção de imóveis rurais para a reforma agrária, bem como para que o Governo Federal tenha o conhecimento das propriedades e posses de terras por brasileiros e estrangeiros. Já o desenvolvimento de projetos de assentamentos foi concebido para gerar a fixação dos assentados no campo.*

*6.1.5. Os beneficiários da reforma agrária são trabalhadores rurais sem terra, público potencial de novos assentamentos; atuais assentados, que necessitam de infraestrutura e apoio à produção; um imenso setor da agricultura familiar que ainda não acessa os mecanismos de financiamento; posseiros, marcados pela insegurança jurídica em relação ao domínio da terra que lhes restringe o acesso às políticas agrícolas e os expõe a ameaças de despejo; populações ribeirinhas; comunidades quilombolas, que demandam o reconhecimento e a titulação de suas áreas; agricultores que ocupam terras indígenas, que precisam ser reassentados; extrativistas, que lutam pela criação e reconhecimento de reservas extrativistas; agricultores atingidos por barragens; juventude rural; mulheres trabalhadoras rurais; entre outros pobres do campo, necessitam que o Incra lhes ofereça segurança jurídica e auxílio técnico para a formação e consolidação dos projetos de assentamentos.*

*6.1.6. Desta forma, pode-se mencionar o benefício potencial direto de incremento da economia, eficiência, eficácia e efetividade do Incra/AM e do programa Terra Legal, indicado no item 42.4 das orientações para benefícios de controle, constantes no anexo da Portaria Segecex 10, de 30/3/2012, haja vista que as auditorias operacionais têm esse objetivo.*

*6.1.7. A atuação do Incra/AM e do programa Terra Legal no sentido de dotarem o estado do Amazonas de uma reforma agrária desburocratizada, concessão de títulos de terra a quem necessita de segurança jurídica, assistência técnica adequada, de modo a vir a possibilitar assentamentos consolidados, ainda é crítico e insatisfatório.*

*6.1.8. Nesse contexto, o planejamento de novos trabalhos por parte desta Corte de Contas deverá priorizar auditorias operacionais no programa Terra Legal e nos controles internos do Incra/AM, relacionados à sua política de concessão de crédito.*

*6.1.9. O benéfico estimado do levantamento ora apresentado é objetivamente oferecer subsídios necessários a este tribunal para adoção de ações de controles, que venham a contribuir com o alcance dos objetivos institucionais do Incra e, em especial, do Incra/AM.*

*7. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO*

*7.1. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:*

*7.1.1. As auditorias abaixo discriminadas, a serem realizadas nos próximos planos de fiscalizações, conforme disponibilidade técnica desta Secex:*

*a) auditoria operacional no programa de governo Terra Legal, inserida na temática desenvolvimento regional, para aferir os aspectos de economia, eficiência, eficácia e efetividade do aludido programa, envolvendo as secretarias do tribunal sediadas na Amazônia Legal, de acordo com as variáveis que vierem a ser apontadas na sua fase de planejamento; e,*

*b) auditoria operacional para avaliar os controles internos do Incra-AM, relacionados: (i) à averiguação dos requisitos necessários para a qualificação de pessoas físicas ou jurídicas como beneficiárias do programa de concessão de crédito de instalação, (ii) à confiabilidade do cadastro de beneficiários do programa, (iii) ao adequado registro contábil dos créditos concedidos e amortizados e sua conciliação com os valores efetivamente despendidos e ingressados, (iv) ao adequado provisionamento dos créditos de liquidação duvidosa e (v) à averiguação do regular emprego dos créditos concedidos aos colonos dos projetos de assentamento;*

*c) arquivar os presentes autos, com fulcro no art.169, inciso V, do RI/TCU.”*

3. Enfim, os dirigentes da Secex/AM manifestaram anuência à proposta de encaminhamento formulada pela equipe de auditoria, conforme os pareceres acostados às Peças n^os^ 18 e 19.

É o Relatório.

PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Cuida-se de levantamento realizado na Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas (Incra/AM), com o objetivo de conhecer a organização e o funcionamento da entidade, além de identificar os principais riscos da sua atuação e propor ações de controle para proporcionar ao Tribunal uma visão sistêmica e atual das atribuições do Incra/AM, apontando possíveis áreas de risco na função de governo da organização agrária, além de servir de subsídio para o planejamento de curto, médio e longo prazo da Secex/AM.

2. O escopo do trabalho consistiu em um estudo sobre a visão geral da entidade, além do detalhamento do processo de trabalho de cada uma das três principais divisões do Incra/AM, a saber:

*a) regularização fundiária, sob a responsabilidade da Divisão de Ordenamento da Estrutura Fundiária;*

*b) implantação de projetos de assentamento, sob a responsabilidade da Divisão de Obtenção de Terras e Implantação de Projetos de Assentamento; e*

*c) desenvolvimento de projetos, sob a responsabilidade da Divisão de Desenvolvimento de Projetos de Assentamento.*

3. Com esse propósito, foram examinados na fiscalização o regimento interno, os relatórios de gestão e os processos de contas dos últimos três anos, o organograma da entidade, bem como as informações no sítio da entidade na **internet**, além de pesquisar notícias relevantes sobre a unidade e sobre trabalhos anteriores realizados por outras Secretarias do Tribunal relacionados com o Incra, a exemplo dos trabalhos contidos no TC 021.004/2008-7 e no TC 023.711/2011-6.

4. Ao verificar que os principais processos das divisões do Incra/AM não haviam sido mapeados em fluxogramas, a equipe de auditoria reuniu-se com cada um dos chefes de divisão, além dos responsáveis pelos processos de trabalho selecionados para estudo, de forma a entender e mapear o funcionamento dessas unidades, de sorte que, em seguida, preencheu-se o Anexo VI dos padrões de levantamento, os quais foram validados pelos respectivos responsáveis e compõem o Anexo 3 do relatório elaborado pela unidade técnica à Peça nº 17.

5. O trabalho de levantamento possibilita ao Tribunal conhecer a estrutura organizacional do Incra/AM e as informações básicas sobre os processos de trabalho selecionados (estrutura, objetivos, organização, principais atividades etc.), identificando os pontos fortes e os pontos fracos, bem como as ameaças e as oportunidades das atividades e dos sistemas de controle relativos à atuação do Incra/AM, de forma a identificar e analisar riscos, avaliar controles existentes e verificar potenciais ações fiscalizadoras.

6. A respeito do relatório de levantamento, observo estar estruturado de forma a evidenciar as informações adquiridas durante a fiscalização, de modo que faz a introdução, apresenta a visão geral da entidade, neste ponto dividido em tópicos sobre a descrição do ambiente externo, descrição do ambiente interno, aspecto orçamentário, aspecto organizacional e suporte de tecnologia da informação para, em seguida, descrever os principais processos das atividades do Incra/AM e os principais riscos e possíveis ações de controle, apresentando, ao fim, a conclusão e a proposta de encaminhamento da Secex/AM, no sentido de realizar duas auditorias operacionais: uma, no programa de governo Terra Legal, inserida na temática desenvolvimento regional, envolvendo as secretarias do Tribunal sediadas na Amazônia Legal; e outra, para avaliar os controles internos do Incra/AM.

7. A despeito disso, entendo que a proposta da unidade técnica deve ser encaminhada à Segecex para exame prévio quanto à conveniência da realização das ações de controle em face da disponibilidade de recursos humanos e materiais necessários, em atendimento ao § 1º, do art. 6º, da Resolução TCU nº 185, de 13 de dezembro de 2005.

8. Note-se que a presente fiscalização se mostra relevante na medida em que o bom funcionamento do Incra, com o auxílio do controle interno, pode melhorar o alcance de suas diretrizes

estratégicas com vistas a: *"implementar a política de reforma agrária e realizar o ordenamento fundiário nacional, contribuindo para o desenvolvimento rural sustentável"*, conforme a missão institucional da entidade.

9. Demais disso, vê-se que a auditoria operacional sobre o programa de governo Terra Legal apresenta ainda mais relevância, haja vista a preocupação ressaltada pela unidade técnica em relação ao possível conflito entre o referido projeto e as funções do Incra, que pode impactar negativamente nas metas da reforma agrária, conforme apontado no relatório de levantamento, que aduz:

*"5.3.1. O citado programa* [Terra Legal] *foi criado pelo Governo Federal para dar celeridade ao processo de regularização fundiária, tornando o processo de titulação mais simples, principalmente a titulação até quatro módulos fiscais com vistoria prévia facultativa e valores diferenciados abaixo do mercado, com pagamento até 20 anos.*

*5.3.2. Consta ainda como seu objetivo proporcionar acesso a direitos e cidadania para milhares de brasileiros com ações de regularização fundiária e combate à grilagem, ao desmatamento, proporcionando segurança jurídica e impulsionando o desenvolvimento de modelos de produção sustentável na Amazônia Legal.*

*5.3.3. Todavia, a metodologia empregada no presente trabalho de levantamento aponta para o risco do não atingimento das metas da reforma agrária tanto para o estado do Amazonas como para os demais estados que compõem a Amazônia Legal; aumento dos conflitos agrários na região e crescimento do desmatamento da Floresta Amazônica."*

10. Verificou-se nos autos, ainda, que o horário de atendimento ao público pela Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas não atende à logística da região, predominantemente fluvial, já que a chegada dos usuários à sede do Incra/AM não se compatibiliza com o horário de funcionamento da entidade para acesso ao público.

11. De mais a mais, observou-se que significativa parcela de servidores está perto de se aposentar, razão pela qual há o risco de a entidade sofrer um abalo em sua força de trabalho, mostrando-se adequada a proposta de recomendação para que o ente adote providências no sentido de realizar concursos públicos com vistas a resguardar a cultura organizacional da instituição.

12. Enfim, tendo em vista a relevância do presente levantamento, manifesto-me no sentido de dar ciência à Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas sobre o teor da Peça nº 17, bem como de recomendar à entidade que promova a adequação do seu horário de funcionamento para melhor atender à sociedade, observando as peculiaridades logísticas da região, e que promova concurso público com vistas a resguardar a cultura organizacional da instituição, haja vista que significativa parcela dos servidores encontra-se próxima da aposentadoria, podendo comprometer a continuidade da força de trabalho da entidade, sem prejuízo de, em seguida, arquivar os presentes autos, visto terem cumprido a sua finalidade.

Ante o exposto, manifesto-me por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2002/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 045.956/2012-0.
2. Grupo I – Classe: V – Assunto: Levantamento.
3. Interessado: Tribunal de Contas da União.
4. Entidade: Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas.
5. Relator: Ministro-Substituto André Luís de Carvalho.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secex/AM.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos sobre levantamento realizado na Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas (Incra/AM), com o objetivo de conhecer a organização e o funcionamento da entidade, além de identificar os principais riscos da sua atuação e propor ações de controle para proporcionar ao Tribunal uma visão sistêmica e atual das atribuições do Incra/AM, apontando possíveis áreas de risco na função de governo da organização agrária, além de servir de subsídio para o planejamento de curto, médio e longo prazo da Secex/AM.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, em:

9.1. determinar à Secex/AM que promova estudos e apresente proposta de realização de fiscalização à Segecex na modalidade auditoria operacional sobre a Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas (Incra/AM) para avaliação, entre outros, dos seguintes aspectos:

9.1.1. programa de governo Terra Legal, inserida na temática desenvolvimento regional, envolvendo as secretarias do tribunal sediadas na Amazônia Legal; e

9.1.2. controles internos do Incra/AM, relacionados com:

9.1.2.1. a averiguação dos requisitos necessários para a qualificação de pessoas físicas ou jurídicas como beneficiárias do programa de concessão de crédito de instalação,

9.1.2.2. a confiabilidade do cadastro de beneficiários do programa,

9.1.2.3. o adequado registro contábil dos créditos concedidos e amortizados e sua conciliação com os valores efetivamente despendidos e ingressados,

9.1.2.4. o adequado provisionamento dos créditos de liquidação duvidosa; e

9.1.2.5. a averiguação do regular emprego dos créditos concedidos aos colonos dos projetos de assentamento;

9.2. dar ciência deste Acórdão, acompanhado do Relatório e do Voto que o fundamenta, bem como da instrução da Secex/AM (Peça nº 17) à Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas (Incra/AM), ao Instituto Nacional da Colonização e da Reforma Agrária e ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;

9.3. recomendar à Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas (Incra/AM) que promova a adequação do seu horário de funcionamento para melhor atender à sociedade, observando as peculiaridades logísticas da região;

9.4. recomendar à Superintendência Regional do Incra no Estado do Amazonas (Incra/AM), em conjunto com o Instituto Nacional da Colonização e da Reforma Agrária e com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, que promova concurso público com vistas a resguardar a cultura organizacional da instituição, haja vista que significativa parcela dos servidores encontra-se próxima da aposentadoria, podendo comprometer a continuidade da força de trabalho da Superintendência; e

9.5. arquivar os presentes autos, com fundamento no inciso V, do art. 169, do Regimento Interno.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2002-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho (Relator).

GRUPO II – CLASSE I – Plenário

TC 001.790/2013-7.

Natureza: Agravo.
Unidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.
Interessada: Voar Táxi Aéreo Ltda. (CNPJ 03.386.638/0001-09).
Advogadas: Adriana Neder de Faro Freire (OAB/DF 18.011) e Fabiana Mendonça Mota (OAB/DF 15.384).

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER CONTINUIDADE DA CONCORRÊNCIA 1/ADCO/SBGO/2012, PROMOVIDA PELA INFRAERO PARA CONCESSÃO DE USO DE ÁREA EXTERNA NO SETOR DE HANGARES SUL DO AEROPORTO DE GOIÂNIA (SANTA GENOVEVA), DESTINADA AO ABRIGO E/OU MANUTENÇÃO DE AERONAVES E/OU TÁXI AÉREO. AGRAVO. CONHECIMENTO. PROVIMENTO NEGADO.

**RELATÓRIO**

A Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero interpôs agravo (peça 70) contra despacho que concedeu medida cautelar de suspensão da concorrência 1/ADCO/SBGO/2012. O recurso foi vazado nos seguintes termos:

**“1. DA ADMISSIBILIDADE**

A presente peça tem por escopo insurgir-se contra a medida cautelar *inaudita altera pars* deferida em Despacho do Ministro-Substituto, proferido em **28/06/2013** nos autos do processo nº **001.790/2013-7.** A decisão enquadra-se, portanto, no **cabimento** do recurso de agravo, conforme previsão no art. 289, caput, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União:

"Art. 289. De **despacho decisório** do Presidente do Tribunal, de presidente de câmara ou **do relator**, desfavorável a parte, e da **medida cautelar** adotada com fundamento no art. 276 cabe **agravo**, no prazo de cinco dias, contados na forma do art. 183." (negritou-se)

No que tange à **tempestividade**, cumpre esclarecer que o **Oficio 227/2013-TCU/SecobEdif**, por intermédio do qual se comunica a decisão ora agravada, **<u>foi recebido nesta empresa em 02/07/2013</u>**, sendo o prazo para <u>interposição do agravo de 5 (cinco) dias</u>, conforme dicção do mesmo dispositivo regimental transcrito supra.

Nesse sentido e considerando o que dispõem os arts. 183 e 185 do mesmo normativo, a contagem do prazo se iniciou em **03/07/2013 (quarta-feira)**, primeiro dia útil subsequente a data da intimação, restando o término previsto para **08/07/2013** (segunda-feira). **<u>Portanto, uma vez interposto nesta data, figura-se tempestivo o presente recurso.</u>**

**2. DO MÉRITO:**

**DOS PREJUÍZOS AO ERÁRIO DECORRENTES DA CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA**

A parte dispositiva do Despacho ora impugnado deferiu pedido de medida cautelar nos seguintes termos:

*"9. (..). Diante do exposto, com fundamento no art. 45 da Lei 8.44311992, c/c o art. 276, caput e § 3 do Regimento Interno, determino:*

*a) A Infraero, cautelarmente, que suspenda, ate que o Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas nestes autos, todos os atos que representem continuidade da concorrência 1/ADCO/SBG012 012,*

*b) A realização de oitiva da Infraero, na pessoa de seu presidente, para que, no prazo máximo de 15(quinze) dias, apresente: (i) justificativas acerca da ausência de estudos prévios de viabilidade econômica e concorrencial que justifiquem, principalmente, a abrangencia do objeto licitado (abrigo e/ou manutencão de aeronaves e/ou taxi aéreo); e 'ii) informações adicionais ao estudo do Pima que comprovem a razoabilidade do valor de mercado para o m2 do real objeto a ser licitado. "(Destacou-se)*

Por sua vez, o art. 276, caput, do Regimento Interno do TCU, que autoriza a aludida medida, assim dispõe:

*"Art. 276. O Plenário, o relator, ou, na hipótese do art. 28, inciso XVI, o Presidente, em caso* ***de urgência, <u>de fundado receio de grave lesão ao erário, ao interesse público</u>, ou de risco de ineficácia da***

***decisão de mérito**, poderá, de ofício ou mediante provocação, adotar medida cautelar, com ou sem a prévia oitiva da parte, determinando, entre outras providências, a suspensão do ato ou do procedimento impugnado, ate que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, nos termos do art. 45 da Lei nº 8.443, de 1992."(negritou-se).*

A partir do ditame supra, mormente do excerto destacado, depreende-se a necessidade de configuração do ***fumus boni iuris***, os quais foram abordados pela Unidade Técnica nos seguintes termos:

*"(...)*

***7. A unidade técnica considerou caracterizado o indício do bom direito, por permanecerem controversas as questões referentes: (i) ao valor do m2 definido no Pima**, que poderia levar a uma contratação desvantajosa para a Administração Pública e/ou restringir a competitividade do certame; e **(ii) falta dos estudos de viabilidade econômica para justificar a abrangência do objeto licitado**.*

*8. O perigo na demora foi evidenciado pela reabertura do certame licitatório logo no início da próxima semana (peça 55, p. 3), sem que tenham sido esclarecidas todas as indagações suscitadas durante o trâmite normal deste processo. Tal peculiaridade pode gerar prejuízos, caso as possíveis irregularidades apontadas, carentes de esclarecimento e ainda pendentes de diligencia a Infraero venham a ser confirmadas.*

*9. For também vislumbrar a presença dos requisitos necessários a concessão da medida cautelar, devidamente demonstrados na manifestação da unidade técnica, endosso a proposta da SecobEdificação. **Destaco, adicionalmente, que este Tribunal ainda não concluiu a análise das irregularidades apontadas pela representante**, que, inobstante as diversas diligências realizadas a Infraero, não foram afastadas ate o momento. (..)."*

Sobre tais requisitos, por intrínsecos que são a concessão de qualquer medida cautelar, importa trazer alguns esclarecimentos da lavra da Gerência Comercial e de Logística de Cargas/CMCO, (**Anexo II**), para quem o ***periculum in mora* estaria concentrado na hipótese de suspensão do certame e da consequente manutenção de área desocupada, a dizer, sem render dividendos a Administração**. Veja-se:

*"(...) A área objeto da Concorrência é o último lote pronto do aeroporto, com determinada infraestrutura já disponível à implantação e operação do hangar (acesso e pátio aptos para uso imediato), existente na área central do setor de hangares sul do Aeroporto, cercada por empresas que desenvolvem atividades de abrigo, manutenção e taxi aéreo, atividades essas similares ao objeto ora licitado.*

*Assim, considerando o grande público interessado no desenvolvimento de atividades de serviços aéreos no Aeroporto de Goiânia, a licitação na forma proposta busca abarcar o major número possível de atividades e interessados no certame. (..).*

*Portanto, considerando o histórico e vocação do Aeroporto de Goiânia e sua situação atual no contexto brasileiro no desenvolvimento de atividades ligadas à aviação e a quantidade de empresas interessadas no certame (7empresas retiraram o atestado de visita), torna-se evidente a viabilidade da ocupação de área com o objeto ora definido. (..)."*

Lado outro, no que tange ao entendimento exarado pela unidade técnica, ao reportar-se sobre a comprovação do ***fumus boni iuris***, para quem tal requisito estava justificado "(..) *por permanecerem controversas as questões referentes (i) ao valor do m2 definido no Pima, (..), e (ii) a falta do estudo de viabilidade econômica para justificar a abrangência do objeto licitado. (..)"*, a mesma área gestora/**CMCO** assim esclareceu:

"(...) *Conforme pode ser observado no relatório anexo, o valor médio atualmente praticado no Aeroporto de Goiânia para as atividades de abrigo, manutenção e taxi aéreo é de R$ 6,39/m2, ou seja, o valor de R$ 5,50/m2 praticado na licitação em questão está dentro da razoabilidade dos instrumentos contratuais já formalizados no Aeroporto, considerando ainda que, diferentemente dos contratatos vigentes, a vencedora terá que desembolsar uma quantia significativa para a implantação do empreendimento.*

Por todo o exposto, após análise mais acurada das informações ora prestadas pela CMCO, quer parecer que, em verdade, o *periculum in mora* **reside é na suspensão do certame, do qual decorrerá prejuízo financeiro a Infraero, vez que começara a perceber os valores advindos da concessão em prazo incerto e derradeiro.**

**Paralelamente ao risco acima, há que se ter em conta que** - a despeito da fiscalização realizada pela Superintendência do Aeroporto de Goiânia - **gravita ao derredor da cautelar concedida outra danosa possibilidade: a de ver a área desocupada ser utilizada por outra empresa, sem realização de prévia licitação e formalização contratual, o que geraria lesão ainda maior ao Erário.**

Mais. Tendo-se em conta ser inafastável a configuração *do **fumus boni iuris***, ao qual a diligente Unidade Técnica atribuiu, repisa-se, serem as controversas questões relativas *"(...) ao valor do m2 definido no Pima (...)" e "(...) a falta de estudos de viabilidade econômica para justificar a abrangência do objeto licitado"*, tem-se por dever reiterar as informações dantes prestadas por esta Infraero, segundo a qual o Pima teve natureza análoga ao Estudo de Viabilidade Econômica, motivo esse ensejador da expressa anuência da Diretoria Comercial, por intermédio da Superintendência de Negócios Comerciais **- DCNC**, conforme segue acostado no **Anexo III**.

Em suma, a medida cautelar concedida foi motivada em critérios potencialmente mais danosos à Administração do que ao particular ou interessado na área, protagonistas da presente Representação.

A guisa de evitar um **potencial prejuízo** para administração pública **esse TCU causa um prejuízo real**, pois a Infraero necessita licitar a área para auferir receita com a mesma. Ainda, a prática corrente demonstra que a melhor forma de obter preços vantajosos para administração pública é licitar a utilização da área dando oportunidade ao mercado de competir e ofertar um preço vantajoso.

Algo que o Tribunal de Contas da União desconsidera por completo ao conceder a liminar e que qualquer que seja o estudo apresentado pela Infraero, na situação ele será um mero balizador, caberá ao solicitante apresentar seu próprio estudo demonstrando a viabilidade econômica do empreendimento, nos termos do item 6.3, alínea "b" do Edital, razão pela qual inexiste o alegado risco de que o preço venha a ser inexequível.

Os estudos da Infraero, como já informado ao Tribunal, não podem ser exaustivos vez que o objeto da licitação não dirige a atividade econômica que poderá ser exercida na área, podendo o licitante desenvolver qualquer das atividades permitidas, e assim, não é possível apresentar estudo de viabilidade na licitação pela administração, esse estudo deverá ser apresentado pelo licitante segundo a atividade que pretender explorar.

**No caso concreto, ao revogar a presente concessão de medida cautelar, essa Corte virá ao encontro do interesse público, bem como prima por afastar potenciais riscos de prejuízo ao Erário, robustecendo a configuração dos requisitos jurídicos do *periculum in mora e do fumus boni iuris!***

Destarte, é de se entender pela prejudicialidade do pedido de concessão de medida cautelar, razão pela qual a mesma deve ser revogada.

**3. DO REQUERIMENTO**

Isto posto, pugna a requerente por:

a) **revogação da medida cautelar deferida**, reformando-se o Despacho ora impugnado nos termos do art. 289, § 1°, do Regimento Interno do TCU;

b) subsidiariamente, **concessão de efeito suspensivo ao presente agravo**, nos termos do art. 89, § 4°, do Regimento Interno do TCU, com a consequente remessa ao órgão colegiado competente, para apreciação do recurso.”

É o relatório.

**VOTO**

O agravo interposto pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero merece ser conhecido, uma vez atendidos os requisitos de admissibilidade do art. 289 do Regimento Interno.

2. Atuei neste processo com fundamento no art. 55, inciso I, alínea "b", do Regimento Interno. Portanto, estou a ele vinculado nesta oportunidade, nos termos do §5º do art. 289 do aludido Regimento Interno.

3. Tratam os autos de representação formulada pela Voar Táxi Aéreo Ltda. acerca de irregularidades no edital da concorrência 1/ADCO/SBGO/2012, promovida pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero para concessão de uso de área externa no Setor de Hangares Sul do Aeroporto de Goiânia (Santa Genoveva), destinada ao abrigo e/ou manutenção de aeronaves e/ou táxi aéreo.

4. Por despacho de 28/6/2013, concedi medida cautelar vazada nos seguintes termos:

"Diante do exposto, com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 276, caput e § 3º, do Regimento Interno, determino:

a) à Infraero, cautelarmente, que suspenda, até que o Tribunal decida sobre o mérito das questões suscitadas nestes autos, todos os atos que representem continuidade da concorrência 1/ADCO/SBGO/2012;

b) a realização de oitiva da Infraero, na pessoa de seu presidente, para que, no prazo máximo de 15 (quinze) dias, apresente: (i) justificativas acerca da ausência de estudos prévios de viabilidade econômica e concorrencial que justifiquem, principalmente, a abrangência do objeto licitado (abrigo e/ou manutenção de aeronaves e/ou táxi aéreo); e (ii) informações adicionais ao estudo do Pima que comprovem a razoabilidade do valor de mercado para o $m^2$ do real objeto a ser licitado."

5. No mérito, manifesto-me pela denegação de provimento ao agravo, que busca a revogação da medida cautelar acima transcrita.

6. Em suma, a agravante alegou que a concessão da providência cautelar causou prejuízos ao erário e concluiu seu recurso nos seguintes termos:

"Por todo o exposto, após análise mais acurada das informações ora prestadas pela CMCO, quer parecer que, em verdade, o *periculum in mora* **reside é na suspensão do certame, do qual decorrerá prejuízo financeiro a Infraero, vez que começará a perceber os valores advindos da concessão em prazo incerto e derradeiro.**

**Paralelamente ao risco acima, ha que se ter em conta que -** a despeito da fiscalização realizada pela Superintendência do Aeroporto de Goiânia - **gravita ao derredor da cautelar concedida outra danosa possibilidade: a de ver a área desocupada ser utilizada por outra empresa, sem realização de prévia licitação e formalização contratual, o que geraria lesão ainda maior ao Erário"** (grifos são do original).

7. Reafirmou a Infraero que o preço do m², no valor de R$ 5,50, praticado na licitação está dentro da razoabilidade dos instrumentos contratuais já formalizados no Aeroporto e que o Pima teve natureza análoga ao Estudo de Viabilidade Econômica – EVE. Defendeu, como já fizera em outra oportunidade, que o estudo apresentado pela Infraero é um mero balizador, pois "caberá ao licitante apresentar seu próprio estudo demonstrando a viabilidade econômica do empreendimento, nos termos do item 6.3, alínea 'b' do Edital, razão pela qual inexiste o alegado risco de que o preço venha a ser inexequível."

8. No tocante às questões que foram motivadoras da concessão da medida cautelar, quais sejam, (i) ausência de estudos prévios de viabilidade econômica e concorrencial que justifiquem, principalmente, a abrangência do objeto licitado (abrigo e/ou manutenção de aeronaves e/ou táxi aéreo) e (ii) informações adicionais ao estudo do Pima que comprovem a razoabilidade do valor de mercado para o m² do real objeto a ser licitado, nenhum dado novo foi apresentado que justifique, neste momento, a rediscussão da matéria.

9. Quanto ao alegado prejuízo ao erário em razão do não recebimento dos valores advindos da concessão, não vislumbro o *periculum in mora* reverso apontado pela recorrente, uma vez que as

controvérsias ainda existentes nestes autos sobre o valor do m² definido no Pima – Estudo Técnico do Parque de Indústria de Manutenção Aeronáutica – pode levar a uma contratação desvantajosa para a Administração Pública e/ou restringir a competitividade do certame.

10. No que se refere ao possível prejuízo em decorrência da possibilidade de a área desocupada ser utilizada por outra empresa, sem realização de prévia licitação e formalização contratual, ou seja, com contornos de ocupação irregular, a autoridade administrativa competente deve adotar todas as medidas para impedir tal fato, sob pena de responsabilização por conduta culposa, dada a ausência do cuidado e da diligência que se espera do agente público.

11. A concessão da providência cautelar, ao contrário do afirmado pela agravante, impede que os valores obtidos pela concessão de uso da área estejam em descompasso com os praticados no mercado, o que impactaria direta e negativamente o contrato de concessão. Além disso, compete à Infraero, na pessoa de seu presidente, apresentar informações suficientes para esclarecer os pontos objeto da oitiva que determinei quando da concessão da cautelar.

12. Relembro que a conclusão da unidade técnica, em sua última instrução (peça 57, item 30), especificamente sobre o cálculo do m², foi a seguinte:

“Diante do exposto, propõe-se diligenciar novamente a Infraero acerca da consideração ou não do serviço de táxi aéreo no valor do $m^2$ do certame, pois em sua resposta à peça 56 isso não ficou evidente quando da observação dos estudos do PIMA apresentado”.

13. Destaco, também, que as questões relacionadas (i) à apresentação de documentos que comprovem a situação do licenciamento ambiental da área do lote (e/ou das áreas adjacentes) cuja concessão está sendo licitada e (ii) à comprovação fundamentada da responsabilidade da Infraero ou da concessionária pela emissão da licença ambiental no caso analisado não foram objeto de exame aprofundado pela unidade técnica em virtude da urgência de pronunciamento desta Corte de Contas sobre a concessão da cautelar ora em reapreciação.

14. Assim, existem questões relevantes que não foram esclarecidas nem na fase de instrução deste processo, nem tampouco neste agravo, o que recomenda a permanência da suspensão da continuidade da concorrência 1/ADCO/SBGO/2012.

Não há, pois, motivos para reforma do despacho recorrido, razão pela qual deve ser negado provimento ao agravo, com a subsequente continuidade do exame dos autos, na forma da minuta de acórdão que trago ao escrutínio deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2003/2013 – TCU – Plenário

1. Processo TC 001.790/2013-7.
2. Grupo II – Classe I – Agravo.
3. Agravante: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.
4. Unidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero.
5. Relator: ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa.
5.1. Relator da deliberação recorrida: ministro-substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras Aeroportuárias e de Edificação – SecobEdificação.
8. Advogadas: Adriana Neder de Faro Freire (OAB/DF 18.011) e Fabiana Mendonça Mota (OAB/DF 15.384).

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que cuidam de agravo interposto pela Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária – Infraero contra despacho que concedeu medida cautelar para suspender atos que representem continuidade da concorrência 1/ADCO/SBGO/2012, cujo objeto

é a concessão de uso de área externa no Setor de Hangares Sul do Aeroporto de Goiânia (Santa Genoveva), destinada ao abrigo e/ou manutenção de aeronaves e/ou táxi aéreo.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pela relatora, em:

9.1. conhecer do agravo e negar-lhe provimento;

9.2. determinar à SecobEdificação que dê continuidade ao exame dos autos;

9.3. dar ciência do presente acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentaram, à agravante.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2003-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO II – CLASSE I – Plenário
TC 006.132/2012-0

Natureza: Embargos de Declaração.
Órgão: Secretaria de Estado da Saúde de Goiás.
Embargante: Secretaria de Estado da Saúde de Goiás.

**SUMÁRIO**: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. PRETENSÃO DE REDISCUTIR O MÉRITO NA VIA INADEQUADA. INEXISTÊNCIA DE OBSCURIDADE, OMISSÃO OU CONTRADIÇÃO. CONHECIMENTO. NÃO PROVIMENTO.

1. Os Embargos de Declaração não se constituem em figura recursal adequada à discussão de questões de mérito.

2. Rejeitam-se os Embargos de Declaração opostos em face de julgado desta Corte, ante a ausência de omissão, obscuridade e contradição.

3. Nada obstante a elevada importância do exame feito pela unidade técnica desta Corte, este não vincula o Relator do processo.

**RELATÓRIO**

Cuidam os autos de embargos de declaração opostos pela Secretaria de Estado da Saúde de Goiás, em face do Acórdão n. 1.172/2013 – Plenário, proferido no âmbito da auditoria de conformidade realizada pela Secex/GO, no período de 05 a 23/03/2012, no Município de Trindade/GO, com vistas a verificar a conformidade da contratualização do Hospital Filantrópico Vila São José Bento Cottolengo. (Peça n. 38).

2. Na sessão ordinária de 15/5/2013, por meio do Acórdão ora vergastado, este Plenário decidiu (Peça n. 41, pp. 1/2):

"9.1. determinar à Secretaria de Estado da Saúde de Goiás – SES/GO que, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da ciência deste Acórdão, no que tange ao convênio celebrado com o Hospital Filantrópico Vila São José Bento Cottolengo no âmbito do Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos do SUS, adote as providências abaixo descritas,

informando ao Tribunal, ao término do referido prazo, as medidas levadas a efeito:

9.1.1. constitua comissão especialmente designada para o acompanhamento e fiscalização da execução do convênio, sendo que tal comissão deve ser composta por representantes do hospital e da Secretaria Municipal de Saúde, reunindo-se ao menos uma vez por mês, cabendo-lhe acompanhar a execução do convênio, principalmente no tocante aos seus custos, ao cumprimento das metas estabelecidas no Plano Operativo e à avaliação da qualidade da atenção à saúde dos usuários;

9.1.2. elabore Plano Operativo especificando as metas físicas e de qualificação para as ações e atividades propostas, bem como indicadores que permitam o seu acompanhamento e avaliação, sendo que tal plano deve apresentar o sistema de avaliação de metas, incluindo-se os parâmetros e a valorização adotada com relação ao cumprimento das metas e seu respectivo impacto financeiro, e deverá ter validade máxima de 12 (doze) meses, não podendo ser prorrogado;

9.1.3. adote a orçamentação mista como modelo de alocação de recursos financeiros para ações ambulatoriais e hospitalares para os convênios firmados no âmbito do Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no Sistema Único de Saúde, o qual, segundo as Portarias/MS ns. 635/2005 e 3.123/2006, deve compreender um componente pré-pago, dedicado às ações de média complexidade ambulatorial e hospitalar e de qualidade, e outro pós-pago, baseado na produção da Alta Complexidade e Fundo de Ações Estratégicas e Compensação da assistência ambulatorial e hospitalar;

9.1.4. promova treinamento de servidores visando à execução do programa, conforme os normativos vigentes, especialmente as Portarias/MS ns. 635/2005, 1.721/2005, e 3.123/2006, interagindo, se necessário, com a Coordenação-Geral de Atenção Hospitalar do Departamento de Atenção Especializada/SAS/MS;

9.2. determinar à Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde que, no prazo de 60 (sessenta) dias da ciência deste Acórdão, em relação ao Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no SUS, adote medidas com vistas a promover a cooperação técnica visando ao aperfeiçoamento da capacidade gerencial e operacional da Secretaria de Estado da Saúde de Goiás – SES/GO, conforme preceitua o art. 13, inciso VII, do Decreto n. 7.530/2011, informando ao Tribunal, ao término do referido prazo, as providências adotadas;

9.3. determinar à Secex/GO que monitore o cumprimento dos subitens **supra**;

9.4. dar ciência deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam, ao Ministério da Saúde."

3. Irresignada com o teor dessa deliberação, a Secretaria de Estado da Saúde de Goiás sustenta, em seus Embargos de Declaração (Peça n. 47), haver omissão no julgado, no sentido de não ter sido abordada a questão da necessidade de revogação da Portaria GM/MS n. 2.372/2012, após serem afastadas as irregularidades detectadas na gestão do Hospital Filantrópico Vila São José Bento Cottolengo.

4. Para sanar a alegada omissão, propõe, ao final, que seja alterada a redação do subitem 9.4. do Acórdão n. 1.172/2013 – Plenário acima transcrito, com vistas a que esse Tribunal determine ao Ministério da Saúde que efetue a revogação da Portaria GM/MS n. 2.372/2012, bem como determine ao Fundo Nacional de Saúde a efetivação dos repasses dos recursos referentes ao IAC e ao Integrassus ao Fundo Estadual de Saúde de Goiás – FES, no que concerne à competência financeira desde setembro de 2012 e, ao final, recomponha o valor do Bloco de Atenção de Média e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar do Estado de Goiás.

É o Relatório

**VOTO**

1. Em exame os Embargos de Declaração opostos pela Secretaria de Estado da Saúde de Goiás (Peça n. 47) contra os termos do Acórdão n. 1.172/2013 – Plenário, proferido no âmbito da auditoria de conformidade realizada pela Secex/GO, no período de 05 a 23/03/2012, no Município de Trindade/GO, com vistas a verificar a conformidade da contratualização do Hospital Filantrópico Vila São José Bento Cottolengo.

2. Preliminarmente, esclareço que os Embargos de Declaração da aludida secretaria estadual podem ser conhecidos, porquanto opostos de forma tempestiva e em consonância com os requisitos aplicáveis à espécie, previstos no art. 287 do Regimento Interno do TCU.

3. Quanto ao mérito, como tenho sustentado, os Embargos de Declaração são, em regra, recurso integrativo, que objetivam extirpar da decisão embargada, o vício da omissão, entendida como "(...) aquela advinda do próprio julgado e prejudicial à compreensão de causa, e não aquela que entenda o embargante, ainda mais como meio transverso a impugnar os fundamentos da decisão recorrida." (STJ, Edcl Resp 351490, DJ 23/9/2002).

4. Elpídio Donizetti, **in** Curso Didático de Direito Processual Civil, Del Rey, 6ª Edição, Belo Horizonte, 2005, pág. 319, assevera que os "Embargos de Declaração podem ser conceituados como o recurso que visa ao esclarecimento ou à integração de uma sentença ou Acórdão", destacando, ainda, que: "Três são as hipóteses de cabimento dos embargos de declaração: obscuridade, contradição ou omissão." (pág. 320).

5. Dessa maneira, fica afastada do alcance dos Embargos de Declaração a discussão acerca do mérito da decisão guerreada, o qual deve ser combatido mediante a espécie recursal adequada ao caso.

6. Estabelecidas tais premissas, observo, em apertada síntese, que a embargante, aduz que, embora a unidade técnica deste Tribunal tenha abordado a necessidade de revogação da Portaria GM/MS n. 2.372/2012, a deliberação guerreada foi omissa quanto a esse fato.

7. Diante desse contexto, trago à baila a proposta de mérito, uniforme no âmbito da Secex/GO, que foi redigida nos seguintes termos (peça n. 38, pp. 2/3):

"a) determinar à Secretaria da Saúde do Estado de Goiás que, no prazo de sessenta dias, em relação ao hospital filantrópico Vila São José Bento Cottolengo, implemente formalmente as providências aludidas pelo Memorando n. 012/2013 – GR/SCATS, de 18/1/2013, com o objetivo de regularizar sua participação no Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no SUS, em especial as que concernem à constituição e funcionamento da comissão de acompanhamento, à elaboração do plano operativo anual, e à alocação dos recursos de forma a realizar os pagamentos de média complexidade ambulatorial e hospitalar em valor fixo baseado na média dos últimos doze meses e não por produção, sem prejuízo de transferir à entidade filantrópica os incentivos financeiros a que fizer jus;

b) **dar conhecimento ao Fundo Nacional de Saúde e à Secretaria de Saúde do Estado de Goiás que o cumprimento das providências acima determinadas afasta as irregularidades identificadas na gestão do hospital filantrópico Vila São José Bento Cottolengo, objeto do Relatório de Auditoria constante do TC – 006.132/2012-0, cujo teor serviu de justificativa à exclusão do aludido hospital do Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no SUS (Portaria GM/MS 2.732/2012)**;

c) determinar à Secretaria de Atenção à Saúde do Ministério da Saúde que promova cooperação técnica visando ao aperfeiçoamento da capacidade gerencial e operacional da Secretaria de Saúde do Estado de Goiás, no âmbito do Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos no SUS, conforme o art. 13, VII, do Anexo I do Decreto 7.797/2012;

d) recomendar à Secretaria de Saúde do Estado de Goiás que promova treinamento de servidores visando à boa execução do Programa de Reestruturação e Contratualização dos Hospitais Filantrópicos

no SUS, interagindo, se necessário, com a Coordenação-Geral de Atenção Hospitalar do Departamento de Atenção Especializada/SAS/MS;

e) determinar à Secex/GO que autue processo específico visando ao monitoramento do cumprimento da deliberação a ser proferida.

(grifos acrescidos)

8. O que se abstrai, portanto, da transcrição acima é que, ao contrário do que afirma a embargante, não houve proposta expressa da Secex/GO para que fosse determinada a revogação da Portaria GM/MS n. 2.372/2012 mas, tão somente, sugestão para que esse Tribunal levasse ao conhecimento do Fundo Nacional de Saúde e da Secretaria de Saúde do Estado de Goiás que a efetivação das medidas corretivas determinadas por esta Corte de Contas, no âmbito do Acórdão proferido nos autos, afastaria as irregularidades inicialmente apontadas que motivaram a publicação da mencionada portaria ministerial.

9. Ademais, este Tribunal não poderia realizar a determinação sugerida pela embargante, sob pena de adentrar a discricionariedade do órgão jurisdicionado, o qual possui a liberdade de exercer seu poder regulamentar, mediante expedição de portarias.

10. Nesse sentido, destaco que é improcedente o argumento da embargante no sentido de que o julgado combatido desconsiderou a interpretação explicitada pelo Auditor Federal de Controle Externo encarregado da instrução dos autos, quando da prolação do Acórdão n. 1.172/2013 – Plenário.

11. Importante ressaltar, ainda, que, de acordo com o art. 1º, § 3º, da Lei n. 8.443/1992, são partes essenciais das decisões do Tribunal ou de suas Câmaras: o relatório do Ministro Relator, de que constarão as conclusões da instrução, bem como do parecer das chefias imediatas e do Ministério Público junto ao Tribunal; a fundamentação com que o Ministro Relator analisa as questões de fato e de direito; e o dispositivo com que o Ministro Relator decide sobre o mérito do processo.

12. Como é cediço, a fundamentação dos Acórdãos deste TCU está contida no Voto, ou na Proposta de Deliberação, se for o caso, do Ministro Relator, sendo certo que a análise técnica das unidades instrutivas, embora de grande valia ao desenlace das questões postas, não vincula o Relator da matéria.

13. Dessarte, as questões explicitadas na peça recursal que ora se analisa dizem respeito, de forma intrínseca, ao mérito do Acórdão n. n. 1.172/2013 – Plenário, sendo incabível, dessa maneira, a mudança de orientação requisitada na estreita via dos Embargos de Declaração.

14. Por todo o exposto, inexiste a omissão apontada. O que se verifica é que o argumento ora oferecido, em sede de Embargos de Declaração, repete o que já foi apresentado a este Tribunal, a título de alegações de defesa, que foram refutadas pela Secex/GO e por este Relator, cujas conclusões foram endossadas por este Colegiado.

15. Em complemento, cumpre dizer que o exame da adequação dos fundamentos da decisão embargada é questão relativa ao mérito da matéria em juízo, que pode ser discutido por meio de recursos ordinários, mas não cabe na via específica dos Embargos de Declaração, que objetivam extirpar da decisão embargada o vício da omissão.

16. Cumpre destacar, ainda, que, como é cediço, o julgador não está adstrito a se pronunciar acerca de todos os pontos ofertados pelo recorrente, bastando que a deliberação decline os seus fundamentos. Nessa linha, confira-se o seguinte julgado do STJ:

"EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO CIVIL. ALEGAÇÃO DE OMISSÃO E CONTRADIÇÃO. INEXISTÊNCIA. MATÉRIA CONSTITUCIONAL. PREQUESTIONAMENTO. INADMISSIBILIDADE. EMBARGOS REJEITADOS.

(...)

2. Não sendo possível identificar no acórdão embargado vício algum ensejador dos aclaratórios (omissão, contradição ou obscuridade), a rejeição dos embargos é solução que se impõe.

3. O órgão julgador não está obrigado a se pronunciar acerca de todo e qualquer ponto suscitado pelas partes, mas apenas sobre aqueles considerados suficientes para fundamentar a decisão.

(...).

6. Embargos de declaração rejeitados." (EDcl no AgRg no RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA Nº 32.420 - ES (2010/0118811-3)

13. Na mesma linha, o Acórdão n. 759/2005 − 2ª Câmara, assim ementado:

"EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. LIVRE CONVENCIMENTO DO RELATOR. REEXAME DE APOSENTADORIA. PRESCRIÇÃO. EXCLUSÃO DE VANTAGEM. IMPOSSIBILIDADE POR DETERMINAÇÃO DO TCU. ACOLHIMENTO PARCIAL.

1. Não está o relator obrigado a enfrentar todos os argumentos expendidos pelo recorrente, nem a transcrever em seu Voto pareceres constantes dos autos, mas deve fundamentar a proposta de decisão, atendo-se aos elementos essenciais do processo."

17. Nessas condições, considerando que não foi evidenciado o vício alegado, cabe negar provimento aos presentes Embargos de Declaração.

Pelo exposto, voto por que seja adotado o Acórdão que ora submeto a este Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2004/2013 – TCU – Plenário

1. Processo n. TC-006.132/2012-0.
2. Grupo II - Classe de Assunto: I - Embargos de Declaração.
3. Embargante: Secretaria de Estado da Saúde de Goiás.
4. Órgão: Secretaria de Estado da Saúde de Goiás.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
5.1. Relator da Deliberação Recorrida: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: não atuou.
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos dos Embargos de Declaração opostos pela Secretaria de Estado da Saúde de Goiás contra os termos do Acórdão n. 1.172/2013 – Plenário.

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, em:

9.1. com fundamento no art. 34 da Lei n. 8.443/1992, c/c os arts. 277, inciso III, e 287 do Regimento Interno do TCU, conhecer dos Embargos de Declaração opostos pela Secretaria de Estado da Saúde de Goiás, para, no mérito, rejeitá-los, mantendo-se inalterados os termos do Acórdão n. 1.172/2013 – Plenário;

9.2. encaminhar à recorrente, para ciência, cópia deste Acórdão, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentam.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2004-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 006.365/2013-2 [Apenso: TC 012.315/2012-5]
Natureza(s): Relatório de Auditoria
Órgãos/Entidades: Fundação Nacional de Saúde - MS; Prefeitura Municipal de Pilar - AL
Interessado: Congresso Nacional
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2013. CONVÊNIO. RECURSOS DA FUNASA. VERIFICAÇÃO DAS PROVIDÊNCIAS ADOTADAS EM CUMPRIMENTO A DETERMINAÇÕES EXARADAS NO ACÓRDÃO 967/2012 (FISCOBRAS 2012). MEDIDAS INSUFICIENTES. DETERMINAÇÕES À CONCEDENTE. CIÊNCIA À COMISSÃO PARLAMENTAR.

RELATÓRIO

Adoto com Relatório a instrução elaborada por auditor da Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento, vazada nos termo a seguir transcritos, que contou com a anuência dos dirigentes da referida unidade:

*“Trata-se de auditoria realizada no Fundação Nacional de Saúde - MS e na Prefeitura de Pilar/AL, no período compreendido entre 10/5/2013 e 18/6/2013.*

*A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as Obras de Esgotamento Sanitário em Pilar/AL. A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formulou-se a questão adiante indicada:*

*1) A administração está tomando providências com vistas a regularizar a situação da obra?*

*Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.*

*O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ 1.980.078,71. Este é o valor total do contrato firmado pela Prefeitura de Pilar, no âmbito do Convênio 2386/2005.*

*Entre os benefícios estimados desta fiscalização podem ser mencionados a expectativa do controle e o fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional.*

*A proposta de encaminhamento deste trabalho consiste em comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, conforme tratado nos itens 3.1.1 a 3.1.3 deste relatório, os indícios de irregularidades graves do tipo IG-P constatados em auditorias realizadas nos anos anteriores, que se enquadram no disposto do inciso IV do § 1º do art. 93 da Lei 12.708/2012 (LDO/2013), apontados no Convênio 2386/2005 e no contrato sem número dele decorrente, relativo às obras do sistema de esgotamento sanitário de Pilar/AL, com potencial de dano ao erário de R$ 340.041,18 (sobrepreço de 17% sobre o valor do contrato) e de o projeto depois de executado não ter funcionalidade, subsistem e que seu saneamento depende da adoção das seguintes medidas pelo órgão gestor:*

*i) comprovação, por parte da Prefeitura de Pilar/AL, de repactuação da planilha orçamentária do contrato vigente, eliminando os indícios de sobrepreço detectados (item 9.4.1 do Acórdão 967/2012-TCU/Plenário);*

*ii) apresentação, por parte da Prefeitura de Pilar/AL, de cronograma de recuperação dos valores superfaturados no contrato vigente (item 9.4.2 do Acórdão 967/2012-TCU/Plenário);*

*iii) análise e aprovação do novo Plano de Trabalho do Convênio pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), inclusive com a manifestação conclusiva daquela Fundação sobre a adequação dos preços do orçamento apresentado, de modo que o projeto básico a ser executado esteja de acordo com Plano de Trabalho aprovado, conforme dispõe o art. 2º, § 1º, da IN 01/97 e também com preços compatíveis ao Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), conforme estatui o art. 125 da Lei 12.465/2011(item 9.4.3 do Acórdão 967/2012-TCU/Plenário).*

## *1 - APRESENTAÇÃO*

*Trata-se da Auditoria de Conformidade (Fiscalis 120/2013), incluída no Fiscobras/2013 (Acórdão 448/2013 - Plenário), realizada na Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e na Prefeitura do Município de Pilar/AL, no período de 12/6/2013 a 18/6/2012, com o objetivo de fiscalizar as obras de esgotamento sanitário no município de Pilar/AL, objeto do Convênio 2386/2005, celebrado em 9/12/2005, no valor de R$ 2.170.000,00, dos quais R$ 2.000.000,00 são recursos federais e o restante, R$ 170.000,00, contrapartida municipal. Os trabalhos foram motivados pelo fato de terem sido detectados, no TC 011.661/2011-9, indícios de irregularidades no convênio e no respectivo contrato dele decorrente (contrato sem número, de 25/2/2010), que se enquadravam no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011).*

*Em 2011, no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) decorrente do Acórdão 564/2011-TCU-Plenário, foram realizadas vinte fiscalizações temáticas em obras de saneamento custeadas com recursos repassados pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e, dentre elas, por meio do TC 011.661/2011-9, foram fiscalizadas as obras de esgotamento sanitário no município de Pilar/AL, contratadas pelo referido município com recursos provenientes do Convênio 2386/2005.*

*O relatório daquela fiscalização, realizado pela Secex/AL, apontou três indícios de irregularidades, a saber: (i) sobrepreço de R$ 340.041,18 decorrente de preços excessivos frente ao mercado, que representa um sobrepreço de 17% sobre o valor do contrato; (ii) desembolso de recursos sem conformidade com o plano de trabalho correspondente e (iii) ausência de cadastramento de contrato no SIASG.*

*Os indícios de irregularidades descritos em (i) e (ii) foram inicialmente classificados no relatório de fiscalização como irregularidades graves com recomendação de continuidade (IG-C). Posteriormente, a Secob-3, responsável pela supervisão das vinte fiscalizações da FOC, exarou Despacho recomendando a reclassificação de tais achados em indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação (IG-P), considerando, dentre outros fatores, que o dano potencial ao erário afigura-se relevante em relação ao valor total contratado, nos termos do que prevê o inciso IV do §1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011), vigente à época da realização da fiscalização, recomendação esta que foi acatada pelo Ministro Relator.*

*Em síntese, as medidas corretivas propostas para sanear os indícios de irregularidade foram a comprovação da repactuação da planilha orçamentária do contrato vigente, eliminando os indícios de sobrepreço detectados, e a apresentação de cronograma de recuperação dos valores superfaturados, por parte da Prefeitura de Pilar/AL, e a análise e aprovação de novo Plano de Trabalho para o respectivo Convênio, por parte da Funasa (itens 9.4.1, 9.4.2 e 9.4.3 do Acórdão 967/2012-TCU/Plenário).*

*No ano passado, visando verificar as providências adotadas, as obras foram incluídas no Fiscobras/2012 e fiscalizadas por meio do TC 011.537/2012-4. Naquela ocasião, verificou-se que as medidas corretivas não haviam sido totalmente implementadas e, portanto, os indícios de irregularidade subsistiam. Não obstante, as obras não foram incluídas no Quadro-Bloqueio da LOA/2013, em atendimento à proposta do Relatório 01/COI/2012, do Comitê de Avaliação das Informações sobre Obras e Serviços com Indícios de Irregularidades Graves (COI).*

*Assim, a presente auditoria restringiu-se à avaliação das providências adotadas pelos órgãos com vistas à correção das irregularidades graves que se enquadravam no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011).*

***Importância socioeconômica***

*O projeto do sistema de esgotamento sanitário de Pilar/AL abrange 58,5% da área da cidade, contemplando quatro bacias de contribuição localizadas no centro da cidade e em parte da periferia. Além disso, ainda contempla a construção/implantação de sistema de tratamento de esgoto do tipo lagoas de estabilização, de modo a evitar que o esgoto coletado seja despejado "in natura" no corpo receptor.*

## *2 - INTRODUÇÃO*

***2.1 - Deliberação que originou o trabalho***

*Em cumprimento ao Acórdão 448/2013 - Plenário, realizou-se auditoria na Fundação Nacional de Saúde - MS e na Prefeitura Municipal de Pilar - AL, no período compreendido entre 10/5/2013 e 18/6/2013.*

*A presente auditoria foi motivada pelo fato de terem sido detectados, no TC 011.661/2011-9, indícios de irregularidades no Convênio 2386/2005 e no respectivo contrato dele decorrente (contrato sem número, de 25/2/2010), que se enquadravam no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011).*

***2.2 - Visão geral do objeto***

*A obra fiscalizada tem por objeto a implantação do sistema de esgotamento sanitário no município de Pilar/AL. O empreendimento abrange 58,5% da área da cidade e contempla as obras para a construção de uma Estação de Tratamento de Esgotos (ETE) do tipo lagoas de estabilização em série, sendo uma lagoa anaeróbia seguida por uma lagoa facultativa (denominado de sistema australiano), uma estação elevatória de esgotos e a execução da rede coletora de esgoto em quatro bacias de contribuição localizadas no centro da cidade de Pilar e em parte da periferia da parte baixa do município, com as seguintes características:*

| *Bacia* | *Área (ha)* | *Extensão da rede (m)* |
|---|---|---|
| *1* | *14,98* | *2.828* |
| *2* | *28,46* | *5.372* |
| *3* | *26,67* | *5.040* |
| *4* | *8,49* | *1.612* |
| *Total* | *78,60* | *14.852* |

*A concepção inicial do projeto previa que as vazões coletadas das bacias 1, 2 e 3 seriam lançadas por gravidade na bacia 4 para, então, serem recalcadas por meio de uma estação elevatória até a ETE a ser construída e, após tratamento, o efluente seria lançado no Rio Paraíba. Assim, o empreendimento foi sub-dividido em duas etapas, sendo que a primeira etapa envolve as obras para a execução da rede coletora da bacia 4, da estação elevatória, da linha de recalque até a ETE e de construção da ETE para a população inicial de projeto. A segunda etapa engloba as obras nas demais bacias (1, 2 e 3) e a ampliação da ETE para atender à população final de projeto.*

*Para a execução da primeira etapa do empreendimento, a Prefeitura de Pilar e a Funasa firmaram, em 9/12/2005, o Convênio 2386/2005, cujo valor é de R$ 2.170.000,00, dos quais R$ 2.000.000,00 são recursos federais e R$ 170.000,00 são contrapartida municipal.*

*Em 2006, a Prefeitura de Pilar procedeu à licitação única de ambas as etapas do empreendimento tendo celebrado contrato com a Construtora Piatã Ltda., no valor de R$ 5.090.254,00. A contratada executou serviços concernentes à instalação do canteiro de obras e movimentação de terra no local da ETE, no valor total de R$ 306.100,69.*

*Contudo, em 29/7/2010, a Prefeitura comunicou à Funasa que havia rescindido o contrato firmado com a Construtora Piatã Ltda., tendo em vista o não cumprimento de cláusulas contratuais e a lentidão na execução dos serviços. Informou, ainda, que havia readequado o projeto básico e procedido à realização de novo processo licitatório para a contratação da primeira etapa do empreendimento, que culminou na contratação da empresa Mosamec Serviços Ltda., ao valor de R$ 1.980.078,71, e que já havia expedido a ordem de execução para continuidade dos serviços.*

*Nesse novo projeto readequado (ainda não aprovado pela Funasa), o traçado das redes coletoras de todas as bacias foi alterado para se adequar à nova concepção do projeto, que ficou assim: as vazões coletadas na bacia 2 serão lançadas por gravidade na bacia 4, sendo recalcadas por meio de uma estação elevatória até a bacia 1, que receberá, também, a vazão da bacia 3. Na bacia 1 está prevista uma estação elevatória que encaminhará o esgoto coletado a uma ETE similar à prevista no projeto inicial (do tipo lagoas de estabilização em série), porém que lançará o esgoto tratado na Lagoa Manguaba.*

***2.3 - Objetivo e questões de auditoria***

*A presente auditoria teve por objetivo fiscalizar as Obras de Esgotamento Sanitário em Pilar/AL.*

*A partir do objetivo do trabalho e a fim de avaliar em que medida os recursos estão sendo aplicados de acordo com a legislação pertinente, formularam-se as questões adiante indicadas:*

*1) A administração está tomando providências com vistas a regularizar a situação da obra?*

***2.4 - Metodologia utilizada***

*Os trabalhos foram realizados em conformidade com as Normas de Auditoria do Tribunal de Contas da União e com observância aos Padrões de Auditoria de Conformidade estabelecidos pelo TCU. Nenhuma restrição foi imposta aos exames.*

***2.5 - Volume de recursos fiscalizados***

*O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$* ***1.980.078,71.*** *Este é o valor total do contrato firmado pela Prefeitura de Pilar, no âmbito do Convênio 2386/2005.*

***2.6 - Benefícios estimados da fiscalização***

*Entre os benefícios estimados desta fiscalização podem ser mencionados a expectativa do controle e o fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional.*

***3 - ACHADOS DE OUTRAS FISCALIZAÇÕES***

***3.1 - Achados pendentes de solução***

***3.1.1 - (IG-P confirmado) Os desembolsos dos recursos referentes ao convênio não têm conformidade com o Plano de Trabalho correspondente. (TC 011.661/2011-9)***

***Objeto:*** *Contrato sem número, 16/3/2010, Execução das obras de esgotamento sanitário no município de Pilar/AL, Mosamec Serviços Ltda.*

*Este achado está sendo tratado no processo 006.365/2013-2 e foi considerado confirmado por meio do despacho do Exmº Sr. Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, em 22/8/2011.*

*Na fiscalização de 2011 (TC 011.661/2011-9), verificou-se que o projeto que estava sendo executado pela empresa contratada divergia do projeto básico aprovado no plano de trabalho do Convênio 2386/2005. De acordo com o projeto que estava sendo executado, para que as obras custeadas com recursos federais tivessem alguma funcionalidade, seria necessária a execução das obras nas bacias adjacentes. Caso contrário, não será possível encaminhar o esgoto coletado à ETE. Diante disso, o achado foi enquadrado como IGP.?*

*A medida corretiva proposta para sanear este indício de irregularidade foi a análise e aprovação, pela Funasa, de novo Plano de Trabalho do Convênio, manifestando-se, inclusive, sobre a adequação dos preços do orçamento apresentado (item 9.4.3 do Acórdão 967/2012-TCU/Plenário).?*

*Na auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2012, verificou-se que não haviam sido concluídas as providências para sanear os indícios de irregularidade, pois, embora a Prefeitura tivesse reelaborado a planilha e o projeto, a Funasa havia detectado inconsistências que necessitariam ser esclarecidas e/ou corrigidas. Além disso, restava pendente a apresentação de alguns documentos imprescindíveis à aprovação do novo projeto, tais como, planilha orçamentária completa, cronograma físico-financeiro, licenças ambientais atualizadas, etc.?*

*Em 4/4/2013, ou seja, antes do início desta auditoria, a Funasa protocolou no TCU os seguintes documentos:?*

*1) cópia do Ofício DIESP 51/2012, de 06/06/2012, solicitando à municipalidade os documentos faltantes; e?*

*2) cópia da Notificação 10/2013, de 16/01/2013, em que consta informação de que em 21/11/2012 havia sido enviado outro ofício solicitando o saneamento das impropriedades e irregularidades do convênio em questão, porém sem atendimento pela Prefeitura. Anexo à notificação, encontra-se um boleto bancário nominal ao ex-Prefeito de Pilar para que ele devolvesse o montante atualizado dos recursos depositados pelo Governo Federal para a consecução do objeto do Convênio 2386/2005.?*

*Visando verificar se foi concretizada a devolução dos recursos e/ou quais outras providências foram adotadas, encaminharam-se os Ofícios de Requisição 01-120/2013 e 02-120/2013, respectivamente à Prefeitura de Pilar e à Funasa.?*

*Dentre os documentos apresentados na resposta da Funasa, consta o Parecer Financeiro 035/2013 opinando pela não aprovação das contas do convênio, tendo em vista que a Prefeitura não realizou até o momento o depósito da contrapartida, porém já desembolsou R$ 1.220.822,36 do montante dos recursos federais depositados, a despeito de os relatórios de fiscalização apontarem 0% de execução física.?*

*Insta registrar que, conforme explicado no relatório de auditoria do TC 011.661/2011-9, embora as obras estivessem com execução física de aproximadamente 58%, os fiscais da Funasa não reconheciam os serviços, pelo fato de terem sido executados em desacordo com os projetos aprovados originalmente.?*

*Ao final do parecer consta a seguinte informação:?*

*"Depois de esgotadas as medidas técnicas e administrativas a cargo desta Suest/AL no sentido de orientar os responsáveis quanto às providências cabíveis para o alcance integral do objeto e dos objetivos propostos no convênio, bem assim, exauridas as tentativas de obter o ressarcimento dos prejuízos causados à Administração Pública Federal, sem êxito, sugerimos encaminhar o processo para instauração da Tomada de Contas Especial [TCE]."?*

*Por fim, consta documento com a autorização do Superintendente Estadual da Funasa/AL para a instauração da TCE.?*

*Do exposto, observa-se que, desde a auditoria anterior (Fiscobras/2012), nenhuma nova providência foi adotada pela Prefeitura para sanear os indícios de irregularidade, pois não prestou os esclarecimentos solicitados nem apresentou os documentos pendentes. Diante disso, a Funasa solicitou a devolução dos recursos federais, porém, até o momento não obteve sucesso, estando na iminência, portanto, de instaurar TCE para reavê-los.*

***3.1.2 - (IG-P confirmado) Os desembolsos dos recursos referentes ao convênio não têm conformidade com o Plano de Trabalho correspondente. (TC 011.661/2011-9)***

***Objeto:** Convênio 553838, 9/12/2005, Execução das obras do sistema de esgotamento sanitário no município de Pilar/AL - Convênio 2386/2005, Prefeitura Municipal de Pilar - AL.*

*Este achado está sendo tratado no processo 006.365/2013-2 e foi considerado confirmado por meio do despacho do Exmº Sr. Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, em 22/8/2011.*

*Este indício de irregularidade é similar ao tratado no item 3.1.1 acima, alterando-se apenas o objeto, que, enquanto neste item é o Convênio 2386/2005, no item 3.1.1 era o contrato celebrado pela Prefeitura de Pilar com a empresa Mosamec para a execução das obras do referido convênio. Portanto, valem as mesmas observações ali contidas.*

***3.1.3 - (IG-P confirmado) Sobrepreço decorrente de preços excessivos frente ao mercado. (TC 011.661/2011-9)***

***Objeto:** Contrato sem número, 16/3/2010, Execução das obras de esgotamento sanitário no município de Pilar/AL, Mosamec Serviços Ltda.*

*Este achado está sendo tratado no processo 006.365/2013-2 e foi considerado confirmado por meio do despacho do Exmº Sr. Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, em 22/8/2011.*

*Na fiscalização de 2011 (TC 011.661/2011-9), a equipe de auditoria apurou um sobrepreço de R$ 340.041,18 na planilha contratual da empresa Mosamec Serviços Ltda., representando sobrepreço de 35,25% na amostra analisada e 17,17% no valor contratado. Este sobrepreço foi detectado confrontando-se os preços unitários dos serviços mais relevantes do contrato com os respectivos custos unitários constantes no Sinapi (data-base dez/2009) acrescido de um BDI referencial de 28,87%, consoante diretrizes do Acórdão 325/2007-TCU/Plenário.?*

*As medidas corretivas propostas para sanear este indício de irregularidade foram a comprovação, por parte da Prefeitura de Pilar/AL, de repactuação da planilha orçamentária do contrato vigente, eliminando os indícios de sobrepreço detectados e apresentação de respectivo*

*cronograma de recuperação dos valores superfaturados (itens 9.4.1 e 9.4.2 do Acórdão 967/2012-TCU/Plenário).?*

*Na auditoria realizada no âmbito do Fiscobras/2012, foi apontado que a Prefeitura havia encaminhado nova planilha orçamentária e projeto à Funasa, porém aquela Fundação verificou que ambos os documentos se encontravam incompletos e com inconsistências. Ademais, a Prefeitura havia lavrado termo aditivo que supostamente corrigiria os indícios de sobrepreço, porém este também não fora aprovado pela Funasa, pois somente após a aprovação do novo projeto básico e dos novos quantitativos e preços da planilha é que deveria ser lavrado aditivo para readequar a planilha contratual e eliminar os indícios de sobrepreço, isso porque, como o projeto ainda estava em fase de análise, os serviços poderiam ser alterados fazendo com que houvesse nova necessidade de modificação da planilha. Por fim, apontou-se que não fora apresentado o cronograma de recuperação dos valores superfaturados.?*

*Visando verificar as novas providências adotadas, encaminharam-se os Ofícios de Requisição 01-120/2013 e 02-120/2013, respectivamente à Prefeitura de Pilar e à Funasa.?*

*Em resposta, a Prefeitura informou que protocolou no TCU, em 16/08/2012, para juntada ao TC 011.537/2012-4, a nova planilha orçamentária e termo aditivo. Contudo, estes documentos são os mesmos que haviam sido apresentados à Funasa em 2012 e que, conforme exposto anteriormente, encontravam-se incompletos e com inconsistências. Não obstante, a Secob elaborou instrução naquele TC analisando-os, tendo compartilhado o mesmo entendimento da Funasa, de que não eram suficientes para elidir os indícios de irregularidade.?*

*Com relação à resposta da Funasa, devidamente detalhada no item 3.1.1 deste relatório, verificou-se que ela, por reiteradas vezes, solicitou à Prefeitura esclarecimentos quanto às inconsistências detectadas no projeto e planilha, bem como a documentação faltante, porém não foi atendida. ?*

*Do exposto, observa-se que, desde a auditoria anterior, no âmbito do Fiscobras/2012, nenhuma nova providência foi adotada pela Prefeitura para sanear os indícios de irregularidade, pois a municipalidade ainda não prestou os esclarecimentos solicitados pela Funasa acerca das inconsistências detectadas no novo projeto e planilha.*

## *4 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS*

*1) Não foi realizada vistoria no local das obras, por isso não há relatório fotográfico atualizado.?*

*2) A definição do relator foi feita com base no item 9.8 do Acórdão 448/2013-Plenário/TCU, pois o Ministro Walton Alencar Rodrigues é o relator do TC 011.661/2011-9, em que foram detectados os achados classificados como IGP, que ensejaram a inclusão das obras no Fiscobras/2013.?*

## *5 - CONCLUSÃO*

*Trata-se da Auditoria de Conformidade (Fiscalis 120/2013), incluída no Fiscobras/2013 (Acórdão 448/2013 - Plenário), realizada na Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e na Prefeitura do Município de Pilar/AL, no período de 12/6/2013 a 18/6/2012, com o objetivo de fiscalizar as obras de esgotamento sanitário no município de Pilar/AL, objeto do Convênio 2386/2005, celebrado em 9/12/2005, no valor de R$ 2.170.000,00, dos quais R$ 2.000.000,00 são recursos federais e o restante, R$ 170.000,00, contrapartida municipal. Os trabalhos foram motivados pelo fato de terem sido detectados, no TC 011.661/2011-9, indícios de irregularidades no convênio e no respectivo contrato dele decorrente (contrato sem número, de 25/2/2010), que se enquadravam no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011).*

*A presente auditoria restringiu-se à avaliação das providências adotadas pelos órgãos com vistas à correção das irregularidades graves que se enquadravam no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011). As providências esperadas para sanear os indícios de irregularidade eram as seguintes:*

*i) comprovação, por parte da Prefeitura de Pilar/AL, de repactuação da planilha orçamentária do contrato vigente, eliminando os indícios de sobrepreço detectados (item 9.4.1 do Acórdão 967/2012-TCU/Plenário);*

*ii) apresentação, por parte da Prefeitura de Pilar/AL, de cronograma de recuperação dos valores superfaturados no contrato vigente (item 9.4.2 do Acórdão 967/2012-TCU/Plenário);*

*iii) análise e aprovação do novo Plano de Trabalho do Convênio pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), inclusive com a manifestação conclusiva daquela Fundação sobre a adequação dos preços do orçamento apresentado, de modo que o projeto básico a ser executado esteja de acordo com Plano de Trabalho aprovado, conforme dispõe o art. 2º, § 1º, da IN 01/97 e também com preços compatíveis ao Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), conforme estatui o art. 125 da Lei 12.465/2011(item 9.4.3 do Acórdão 967/2012-TCU/Plenário).*

*Verificou-se que, desde a auditoria anterior, no âmbito do Fiscobras/2012, nenhuma nova providência foi adotada pela Prefeitura para sanear os indícios de irregularidade, pois a municipalidade ainda não prestou os esclarecimentos solicitados pela Funasa acerca das inconsistências detectadas no novo projeto e planilha, nem apresentou os documentos que se encontravam pendentes. Diante disso, a Funasa solicitou a devolução dos recursos federais, porém, até o momento não obteve sucesso. Assim sendo, aquela Fundação se encontra na iminência de instaurar Tomada de Contas Especial para reaver os recursos.*

*Dessa forma, será proposto comunicar ao Congresso Nacional que ainda não foram concretizadas as medidas corretivas para sanear os indícios de irregularidades graves que se enquadram no disposto do inciso IV do § 1º do art. 93 da Lei 12.708/2012 (LDO/2013) apontados no Convênio 2386/2005 e no contrato sem número dele decorrente, relativo às obras do sistema de esgotamento sanitário de Pilar/AL.*

***6 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO***

***Proposta da equipe***

*Ante todo o exposto, somos pelo encaminhamento dos autos ao Gabinete do Ministro-Relator Walton Alencar Rodrigues, com as seguintes propostas:*

*6.1. Comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, conforme tratado nos itens 3.1.1 a 3.1.3 deste relatório, os indícios de irregularidades graves do tipo IG-P constatados em auditorias realizadas nos anos anteriores, que se enquadram no disposto do inciso IV do § 1º do art. 93 da Lei 12.708/2012 (LDO/2013), apontados no Convênio 2386/2005 e no contrato sem número dele decorrente, relativo às obras do sistema de esgotamento sanitário de Pilar/AL, com potencial de dano ao erário de R$ 340.041,18 (sobrepreço de 17% sobre o valor do contrato) e de o projeto depois de executado não ter funcionalidade, subsistem e que seu saneamento depende da adoção das seguintes medidas pelo órgão gestor:*

*6.1.1. comprovação, por parte da Prefeitura de Pilar/AL, de repactuação da planilha orçamentária do contrato vigente, eliminando os indícios de sobrepreço detectados (item 9.4.1 do Acórdão 967/2012-TCU/Plenário);*

*6.1.2. apresentação, por parte da Prefeitura de Pilar/AL, de cronograma de recuperação dos valores superfaturados no contrato vigente (item 9.4.2 do Acórdão 967/2012-TCU/Plenário);*

*6.1.3. análise e aprovação do novo Plano de Trabalho do Convênio pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), inclusive com a manifestação conclusiva daquela Fundação sobre a adequação dos preços do orçamento apresentado, de modo que o projeto básico a ser executado esteja de acordo com Plano de Trabalho aprovado, conforme dispõe o art. 2º, § 1º, da IN 01/97 e também com preços compatíveis ao Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), conforme estatui o art. 125 da Lei 12.465/2011(item 9.4.3 do Acórdão 967/2012-TCU/Plenário).*

*6.2. Enviar cópia do Acórdão que vier a ser proferido nestes autos à Prefeitura do Município de Pilar e à Fundação Nacional de Saúde (Funasa).*

*6.3. Arquivar os presentes autos.”*

VOTO

Preliminarmente, informo que atuo no presente processo com fundamento na Portaria da Presidência nº 186, de 29/07/2013, em virtude do afastamento do Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator da matéria, por motivo de férias.

Em exame auditoria integrante do Fiscobras 2013, realizada nas obras de esgotamento sanitário no município de Pilar/AL, custeados com recursos do Convênio 2386/2005, firmado com a Fundação Nacional de Saúde, no valor de R$ 2.170.000,00, dos quais R$ 2.000.000,00 são recursos federais e o restante representa a contrapartida municipal.

Em fiscalização anterior, realizada no exercício de 2011, objeto do TC-011.661/2011-9, a Secex/AL apontou os seguintes indícios de irregularidade na execução do convênio:

a) sobrepreço de R$ 340.041,18, em relação aos preços de mercado, equivalente a 17% do valor contratado;

b) desembolso de recursos em desconformidade com o plano de trabalho; e

c) ausência de cadastramento de contrato no SIASG.

Após manifestação da então Secob-3, os mencionados achados foram classificados como irregularidades graves, com recomendação de paralisação (IG-P), considerando, entre outros fatores, o potencial dano ao erário, e sua relevância em relação ao total contratado, nos termos do art. 94, inciso IV, §1º, da Lei nº 12.309/2010 (LDO/2011), vigente à época.

Por meio do Acórdão 967/2012-Plenário, ante a manifesta intenção da Prefeitura de Pilar/AL de rever a planilha orçamentária do contrato e apresentar novo plano de trabalho à Funasa, este Colegiado acolheu a proposta que formulei e decidiu, *in verbis*:

*"9.1. determinar ao Município de Pilar/AL a adoção das seguintes medidas:*

*9.1.1. promover as gestões necessárias, junto à Fundação Nacional de Saúde - Funasa, a fim de obter a análise e aprovação do novo plano de trabalho modificado pelo órgão municipal, destinado à implantação do projeto de esgotamento sanitário, objeto do Convênio nº 2.386/2005;*

*9.1.2. celebrar termo aditivo ao Contrato firmado com a empresa Mosamec Serviços Ltda, cujo objeto é a implantação do projeto de esgotamento sanitário no Município de Pilar/AL, a fim de repactuar os valores dos itens de serviço em que foram identificados sobrepreço em relação aos custos referenciais do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, bem como promover desconto dos valores superfaturados, referentes às medições pagas, nas faturas vincendas a serem emitidas pela empresa Mosamec Serviços Ltda.,*

*9.2. determinar à Fundação Nacional de Saúde - Funasa a não liberação de recursos no âmbito do Convênio 2.386/05 até a aprovação de novo Plano de Trabalho apresentado pela Prefeitura de Pilar/AL à entidade concedente, a formalização de Termo Aditivo ao contrato firmado pela Prefeitura de Pilar/AL e a empresa Mosamec Serviços Ltda., com a eliminação do sobrepreço verificado na planilha orçamentária, observados os preços referenciais do Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, e a previsão de recomposição de superfaturamento verificado nas medições de serviços já pagas à contratada, a ser descontado nas faturas vincendas a serem emitidas pela empresa Mosamec Serviços Ltda;*

*9.3. determinar à Fundação Nacional de Saúde e a Prefeitura de Pilar/AL que, no prazo de 60 dias, a contar da notificação, informe a este Tribunal sobre as providências adotadas;*

*9.4. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que subsistem os indícios de irregularidades graves do tipo IG-P, que se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 91 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012), apontados no Convênio 2368/2005 (Siafi 553836), relativo à obra de esgotamento sanitário no município de Pilar/AL, com potencial dano ao erário de R$ 340.041,18 (trezentos e quarenta mil, quarenta e um reais e dezoito centavos), cujo saneamento dependerá da adoção das seguintes medidas:*

*9.4.1. comprovação, por parte da Prefeitura de Pilar/AL, de repactuação da planilha orçamentária do contrato vigente, eliminando os indícios de sobrepreço detectados;*

*9.4.2. apresentação, por parte da Prefeitura de Pilar/AL, de cronograma de recuperação dos valores superfaturados no contrato vigente;*

*9.4.3. análise e aprovação do novo Plano de Trabalho do Convênio pela Fundação Nacional de Saúde - Funasa, inclusive com a manifestação conclusiva daquela Fundação sobre a adequação dos preços do orçamento apresentado, de modo que o projeto básico a ser executado esteja de acordo com Plano de Trabalho aprovado, conforme dispõe o art. 2º, § 1º, da IN 01/97 e também com preços compatíveis ao Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil - SINAPI, conforme estatui o art. 125 da Lei 12.465/2011 (LDO/2012).*

A equipe responsável pela presente auditoria, ao acompanhar as medidas decorrentes do mencionado acórdão, identificou que a administração da prefeitura deixou de apresentar os esclarecimentos solicitados pela Funasa, com vistas a sanar supostas inconsistências nos novos projetos e planilhas da obra.

Segundo a instrução, por conta dessa omissão, o concedente solicitou a devolução dos recursos repassados ao município e, por não ter logrado êxito, estaria providenciando a instauração da competente tomada de contas especial.

Assim, tendo em vista a manutenção das irregularidades identificadas nas fiscalizações anteriores, acompanho a proposição da Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento, no sentido de que seja, com fulcro no art. 93, inciso IV, § 1º, da Lei nº 12.708/2012 (LDO/2013), comunicada ao Congresso Nacional a insuficiência das medidas corretivas tendentes a sanar as irregularidades graves verificadas nas obras do sistema de esgotamento sanitário de Pilar/AL.

Em complemento, fixo o prazo de 60 dias para que a Fundação Nacional de Saúde conclua as providências a seu cargo, destinadas à solução das ocorrências aqui tratadas, informando a este Tribunal as medidas efetivamente adotadas e os respectivos resultados.

Voto, pois, no sentido de que o Tribunal acolha a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2005/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.365/2013-2.

1.1. Apenso: 012.315/2012-5

2. Grupo I – Classe de Assunto: V - Relatório de Auditoria (Fiscobras 2013).

3. Interessados/Responsáveis:

3.1. Interessado: Congresso Nacional.

4. Órgãos/Entidades: Prefeitura Municipal de Pilar/AL.

5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, nos termos da Portaria da Presidência nº 186, de 29/07/2013.

6. Representante do Ministério Público: não atuou.

7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento (SecobEnerg).

8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Relatório de Auditoria nas obras custeadas com recursos do Convênio 2386/2005, firmado entre a Prefeitura Municipal de Pilar e a Fundação Nacional de Saúde, auditoria integrante do Fiscobras 2013,

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 1º, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c os art. 250, inciso II, do Regimento Interno, em:

9.1. determinar à Fundação Nacional de Saúde que conclua as medidas a seu cargo, tendo em vista o não cumprimento, pela Prefeitura Municipal de Pilar-AL, das determinações exaradas por meio do Acórdão nº 967/2012-Plenário, bem como informe a este Tribunal, no prazo de 60 dias, as medidas efetivamente adotadas e os resultados delas advindos;

9.2. comunicar ao Congresso Nacional que ainda não foram concretizadas as medidas corretivas, abaixo identificadas, relativas às irregularidades graves identificadas na execução do Convênio nº 2386/2005 e no contrato dele decorrente, relativo às obras do sistema de esgotamento sanitário do Município de Pilar/AL, com potencial de dano ao erário, no valor de R$ 340.041,18 (sobrepreço de 17% sobre o valor do contrato), e possibilidade de o projeto executado não atingir a funcionalidade esperada:

9.2.1. comprovação, por parte da Prefeitura de Pilar/AL, de repactuação da planilha orçamentária do contrato vigente, eliminando os indícios de sobrepreço detectados (item 9.4.1 do Acórdão 967/2012-TCU/Plenário);

9.2.2. apresentação, por parte da Prefeitura de Pilar/AL, de cronograma de recuperação dos valores superfaturados no contrato vigente (item 9.4.2 do Acórdão 967/2012-TCU/Plenário);

9.2.3. análise e aprovação do novo plano de trabalho do convênio pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa), que deverá se manifestar conclusivamente sobre a adequação do orçamento apresentado, a adequação do projeto básico ao plano de trabalho aprovado, conforme dispõe o art. 2º, § 1º, da IN 01/97, bem assim sobre a compatibilidade dos preços com o Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices da Construção Civil (SINAPI), em consonância com o art. 125 da Lei 12.465/2011 (item 9.4.3 do Acórdão 967/2012-TCU/Plenário).

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.
11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2005-28/13-P.
13. Especificação do quorum:
13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.
13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).
13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.

GRUPO I – CLASSE V – Plenário
TC 006.367/2013-5
Natureza(s): Relatório de Auditoria
Órgãos/Entidades: Fundação Nacional de Saúde - MS; Município de Augusto Corrêa - PA
Interessado: Congresso Nacional ()
Advogado constituído nos autos: não há.

SUMÁRIO: RELATÓRIO DE AUDITORIA. FISCOBRAS 2013. CONVÊNIO FUNASA. COMPATIBILIDADE ENTRE EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA. SANEAMENTO DAS IRREGULARIDADES DO TIPO IG-P. FALHAS DE EXECUÇÃO. RECOMENDAÇÕES. CIÊNCIA.

RELATÓRIO

Trata-se da Auditoria de Conformidade - Fiscalis 125/2013, incluída no Fiscobras/2013 (Acórdão 448/2013 - Plenário), realizada na Fundação Nacional de Saúde - MS e na Prefeitura

Municipal de Augusto Corrêa - PA, no período de 13/5/2013 a 4/6/2013, com o objetivo de fiscalizar as obras de abastecimento de água em Augusto Corrêa/PA, objeto do Termo de Compromisso TC/PAC 0210/2008, celebrado em 31/12/2008, no valor de R$ 1.635.000,00, dos quais R$ 1.550.000,00 são recursos federais e o restante, R$ 85.000,00, contrapartida municipal. Posteriormente, a contrapartida municipal foi alterada para R$134.885,35, mudando o valor total dos recursos para R$1.684.885,35.

As obras fazem parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). Os trabalhos foram motivados pelo fato de terem sido detectados, no TC 010.740/2011-2, indícios de irregularidades graves com recomendação de paralisação, no termo de compromisso e no respectivo contrato dele decorrente (Contrato 20090059, de 2/6/2009), que se enquadravam no disposto no inciso IV do § 1º do art. 94 da Lei 12.309/2010 (LDO/2011).

Transcrevo, a seguir, os trechos mais relevantes da instrução elaborada pela SecobEnergia (peça 18), que contou com a anuência do titular da referida unidade técnica (peça 20).

**“2 - INTRODUÇÃO**

**2.1 - Deliberação que originou o trabalho**

Em cumprimento ao Acórdão 448/2013 - Plenário, realizou-se auditoria na Fundação Nacional de Saúde - MS e na Prefeitura Municipal de Augusto Corrêa - PA, no período compreendido entre 14/3/2013 e 4/6/2013.

As razões que motivaram esta auditoria foram os achados detectados pela equipe da Secex/PA em auditoria realizada no ano de 2011, classificados com indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P): superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado e fiscalização deficiente da execução do convênio.

Além disso, por meio do Acórdão 1221/2013-TCU-Plenário (TC 010.740/2011-2), item 9.5, determinou-se que a SecobEnergia verificasse:

"9.5.1 se a obra executada corresponde efetivamente ao percentual de 60,9% conforme informado pela Funasa;

9.5.2 se existem pendências na obra que precisem ser solucionadas, tais como: sobreposição da rede projetada e da rede existente; ausência de detalhamento da casa de bomba da EEAT e de detalhamento das interligações dos nós da rede a ser implantada junto à rede existente; o redimensionamento das tubulações de recalque e descida do REL, consideradas superestimadas pelos técnicos da Funasa".

**2.2 - Visão geral do objeto**

A área urbana do município de Augusto Corrêa/PA já possui uma rede de distribuição de água com aproximadamente 12.000 metros, operada pela concessionária local (Companhia de Saneamento do Pará - Cosanpa). No entanto, a água fornecida, além de não receber tratamento, não é suficiente para atender a demanda populacional nos meses críticos do verão.

Assim, a obra fiscalizada tem por objeto a complementação do sistema de abastecimento de água no município e é dividida, basicamente, em quatro partes: um sistema de captação, composto de três poços com profundidade média de 40 metros; um sistema reservatório de 600 m³; uma rede de distribuição com quase 8.000 metros de tubos de diversos diâmetros; e 800 ligações domiciliares, beneficiando em torno de 13.000 habitantes.

Para a execução da obra, a prefeitura firmou, no âmbito do Termo de Compromisso TC/PAC 0210/2008, o Contrato 20090059, com a empresa CF Sousa Comércio e Serviços de Construções

Ltda., cujo valor inicial era de R$ 1.634.989,98 (data-base jan/2008), posteriormente alterado para R$1.684.885,35.

(...)

**2.6 - Volume de recursos fiscalizados**

O volume de recursos fiscalizados alcançou o montante de R$ **1.684.885,35.** Este valor corresponde ao total do contrato de execução da obra.

O volume total de recursos federais é de R$1.550.000,00 e o valor da contrapartida municipal, inicialmente pactuada, foi de R$85.000,00, posteriormente, modificada para R$134.885,35.

**2.7 - Benefícios estimados da fiscalização**

Entre os benefícios estimados desta fiscalização, pode-se mencionar a expectativa do controle e o fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

Além disso, constatou-se a efetivação de benefícios decorrentes da fiscalização anterior (Fiscalis 467/2011, TC 010.740/2011-2), principalmente a entrega e operacionalização do sistema de abastecimento de água para a população urbana de Augusto Corrêa. Ou seja a obra não permaneceu na condição de inacabada ou incompleta.

Essa situação foi possível em decorrência da auditoria realizada no ano de 2011, que impediu a continuidade do descompasso físico-financeiro na execução e que poderia inviabilizar financeiramente o término da obra.

Outro benefício efetivado foi evitar danos potenciais no valor de R$ 412.333,51, estimados pela equipe da Secex/PA. Com a realização e operacionalização da obra, corrigindo as irregularidades que foram apontadas, não ocorreram os danos potenciais nesse valor.

**3 - ACHADOS DE AUDITORIA**

**3.1 - Execução de serviços com qualidade deficiente.**

**3.1.1 - Tipificação do achado:**

Classificação - outras irregularidades (OI)

**3.1.2 - Situação encontrada:**

Em vistoria de campo realizada pela equipe de auditoria na obra do sistema de abastecimento de água de Augusto Corrêa, constataram-se diversos indícios de irregularidades, conforme citados a seguir: danos na recomposição asfáltica; redes de distribuição não malhadas; quantidade de ligações inferior ao do orçamento; ligações sem hidrômetros; e quantitativos de serviços realizados diferentes dos apresentados no orçamento.

Como os serviços com indícios de irregularidades são passíveis de correção, bem como ainda não houve a medição que ocasionaria possível prejuízo ou dano ao erário, entende-se que os apontamentos apresentados servem como subsídio técnico à nova equipe técnica de fiscalização da prefeitura de Augusto Corrêa que assumiu neste ano, no sentido de sanar as irregularidades.

Danos na recomposição asfáltica

Em diversas ruas asfaltadas onde foram implantadas as redes de distribuição, foi feito o corte da capa asfáltica, bem como a escavação das valas para instalação da tubulação. Em etapa posterior, foi aterrada a tubulação e realizada a recomposição asfáltica.

Constatou-se que ocorreu o afundamento do pavimento recomposto em vários locais onde foi realizada a vala para instalação da rede de distribuição, e que a capa asfáltica de recuperação encontrava-se danificada, conforme imagem 1 (Anexo do achado).

O principal motivo do afundamento foi provavelmente o fato do solo utilizado no aterro não ter sido compactado adequadamente, de acordo com as exigências e especificações de normas técnicas para esse tipo de serviço.

Já a causa que motivou a deterioração na capa asfáltica foi, provavelmente, a utilização de material fora das especificações técnicas e a execução do serviço de recomposição do pavimento em desacordo com as especificações de projeto.

Constatou-se que os serviços de recomposição asfáltica e outros complementares não tinham sido medidos e pagos até a 6ª e última medição (datada de 9/7/2012), com valor total acumulado de R$ 980.415,44.

Portanto, cabe nessa situação dar ciência para a fiscalização da Prefeitura Municipal de Augusto Corrêa/PA acionar a empresa responsável pela execução da obra, para que realize os devidos reparos da recomposição asfáltica, antes de apresentar a fatura correspondente aos serviços prestados.

Redes de distribuição não interligadas em malha

Constatou-se na visita de campo que em diversos pontos da rede de distribuição, as redes não foram interligadas de forma malhada com o anel principal de distribuição, contrariando o previsto no projeto (Figura 2 do anexo do achado).

A Imagem 3 (Anexo do achado) ilustra a constatação da situação apresentada. Observa-se no corte realizado no asfalto que não foram interligadas as redes secundárias de 50 mm com o anel principal de 100 mm (linha tracejada grossa), que passa no cruzamento das ruas mostradas na foto.

Verificou-se que as redes de distribuição foram finalizadas ou capeadas (rede capeada - rede com cap - o cap é uma peça hidráulica que interrompe e veda a rede de água em uma ponta de tubo), ao invés de serem interligadas ao anel de distribuição.

Embora tal situação não acarrete danos financeiros significativos no valor de execução do serviço, a falta de interligação e da malhação pode ocasionar riscos de contaminação da água para os consumidores das imediações das redes capeadas. Como não ocorreu a interligação, a rede capeada passa a ser denominada de ponta morta. Segundo o Professor Leo Heller (Abastecimento de água para consumo humano, capítulo 14 - Redes de distribuição), deve-se evitar as pontas mortas, pois são regiões onde a água possui escoamento hidráulico de pouca significância ou quase nula. Nessa situação recomenda-se que seja feita a interligação em malha, para permitir o fluxo permanente da água nos dois sentidos, como também para melhorar a qualidade da água.

Além disso, devido à pouca circulação da água nas pontas mortas, todo o cloro residual presente na água tratada pode ser consumido ou desaparecer, aumentando o risco de contaminação por micro-organismos. A ponta morta também pode ser um local onde ocorre acúmulo de resíduos na rede, tais como o material proveniente do solo que entra na tubulação em caso de manutenção. Portanto, a conexão em malha da rede evita a ocorrência de pontas mortas que podem comprometer a qualidade da água tratada, como também ocasionar possíveis pontos de contaminação.

Como os serviços de execução da rede de distribuição não foram medidos e pagos, cabe dar ciência à Prefeitura de Augusto Corrêa para que acione a empresa responsável pela obra para que execute a interligação da rede em malha nos pontos de cruzamento, conforme estabelece o projeto hidráulico.

Quantidade de ligações inferior à do orçamento e ligações sem hidrômetros

Constatou-se que o atual sistema de abastecimento de água está funcionando com menos de 30% da capacidade de produção instalada.

O orçamento do projeto básico previu a realização de 800 novas ligações hidrometradas de água ao novo sistema de distribuição de Augusto Corrêa.

Verificou-se durante a fiscalização que foram realizadas somente em torno de 200 novas ligações na área atendida pela nova rede de distribuição. As novas ligações foram instaladas sem os hidrômetros nos cavaletes de ligação, conforme mostrado na foto 4 (Anexo do achado).

Constatou-se também que diversas ruas e bairros de Augusto Corrêa não estavam contemplados no projeto da rede de distribuição, conforme mostrado na imagem 5 (Anexo do achado). Também se verificou que diversos usuários da área que foi atendida pela rede de distribuição não permitiram a

realização da ligação de água tratada, continuando a usar água de fontes alternativas (poços caseiros) de abastecimento domiciliar.

A situação relatada indica que podem ter ocorrido falhas na concepção do projeto básico ao estimar um quantitativo de 800 novas ligações dentro da região atendida pela rede de distribuição. Ou seja, ocorreu uma superestimação de quantitativos na região atendida enquanto não houve previsão de ligação em regiões próximas aos limites da área de atendimento. A falta de ligações em diversas regiões também indica que podem ter ocorrido falhas na elaboração do projeto da rede de distribuição, haja vista serem áreas urbanizadas e ao lado dos pontos de finalização da rede de distribuição, conforme mostrado na figura 5.

A realização de novas ligações sem a utilização de hidrômetros pode ocasionar futuros problemas de gestão e operação no sistema de abastecimento de Augusto Corrêa. A utilização de hidrômetros em conjunto com a medição do consumo na residência é a principal garantia de uso racional da água tratada pelo consumidor. Além disso, o orçamento contempla a compra e o serviço de instalação de hidrômetro nas ligações domiciliares.

Realizar ligações sem a utilização do hidrômetro, e cobrando por meio de taxas fixas mensais, é um incentivo para que o consumidor não realize um uso racional da água tratada, utilizando-a em outras atividades, tais como: irrigação de hortas domiciliares, desperdício em vazamentos na rede interna das residências, lavagens de calçadas/veículos e outras. O uso não racional de água tratada pode comprometer a capacidade de produção, transformando a situação atual de superávit de produção e capacidade de incremento da população atendida, em um futuro déficit. Entende-se que cabe à prefeitura de Augusto Corrêa em conjunto com a concessionária local de serviços de abastecimento, a realização de parcerias institucionais no sentido de viabilizar a instalação dos hidrômetros e utilizá-los como instrumento de consumo racional.

Outra ação local em parceria com a concessionária dos serviços seria o incentivo para que os moradores locais que não aderiram ao sistema público de abastecimento passassem a utilizá-lo em detrimento do uso de poços rasos domiciliares. A cidade de Augusto Corrêa não possui redes de esgoto, sendo que a grande maioria das residências utiliza-se de fossas negras ou do despejo direto nos córregos como destinação final do esgoto doméstico. Esse tipo de solução individualizada, gera problemas de contaminação do lençol freático em um raio de até 30 metros, dependendo das particularidades do solo local e das características hídricas. Como os lotes residenciais possuem distâncias bem menores que a distância recomendável para utilização de fossas negras, existe a possibilidade dos poços rasos dessa cidade estarem todos contaminados e com a presença de coliformes de origem fecal. Portanto, entende-se que cabe recomendar à prefeitura municipal de Augusto Corrêa, à Funasa e à concessionária local, que busquem conscientizar os usuários que não aderiram ao abastecimento público sobre os riscos de utilizar água para consumo humano de possíveis fontes contaminadas.

<u>Recomendação de reavaliar os quantitativos de serviços antes de efetuar o último pagamento</u>

Constatou-se na visita de campo que foram instalados dois conjuntos motor-bomba na elevatória de água tratada, embora no orçamento do projeto básico estivesse prevista a instalação de três conjuntos.

Verificou-se que os serviços de aquisição e instalação dos dois conjuntos motor-bomba ainda não foram medidos e faturados.

A equipe de auditoria realizou amostragens de quantitativos das redes de distribuição. Para determinação do percentual de rede executada, com a utilização de aparelho GPS, foi realizada a medição do anel de distribuição. Foi percorrido todo o caminhamento do anel de distribuição e medido o comprimento conforme mostrado na imagem 6 (Anexo do achado). Como a medição com o uso do GPS apresenta um erro de aproximadamente ± 3,0 metros, foi considerado para estimativa de comprimento de rede um acréscimo de 6,0 metros nas medidas lineares. O quantitativo total que a equipe de auditoria levantou em campo é mostrado a seguir.

(...)

Para estimar o quantitativo de execução de rede, considerou-se como quantitativo total o comprimento da rede de distribuição previsto no orçamento.

Constatou-se que as redes de maior diâmetro possuem maior materialidade, dessa forma, o valor real de execução financeira será bem superior ao valor da execução física que foi amostrada e comprovada pela equipe de auditoria (50,2%) durante a inspeção.

Verificou-se que em alguns diâmetros (250 mm, 200 mm, 150 mm, 100 mm e 50 mm) o quantitativo amostrado e comprovado apresenta diferenças em relação ao orçamento da obra.

Na situação da tubulação de 250 mm a diferença entre o constatado e o valor presente no orçamento é pouco significativa, com divergência em torno de 8%. Essa diferença pode ser ocasionada pela forma de medição realizada pela equipe entre quadras, em locais onde as ruas não são asfaltadas. Dessa forma, não foi possível localizar de forma adequada o local por onde passou a rede.

Para a rede de 200 mm ocorre uma diferença significativa, em torno de 19%. Nesse caso, não foi possível estabelecer a possível causa da diferença, pois foi percorrido todo o trecho onde foi instalada a rede com esse diâmetro.

Para os diâmetros de 150 mm, 100 mm e 50 mm, a diferença constatada está relacionada a trechos executados que não foram percorridos pela equipe de auditoria nos trajetos da tubulação e que constam na planta iluminada.

Porém, como ainda não foram medidos e faturados o material utilizado e os serviços de montagem das redes de distribuição, cabe a recomendação à fiscalização da prefeitura municipal de Augusto Corrêa, que realize uma medição mais precisa e exata com o equipamento adequado, nos diversos trechos que compõem a trajetória do anel da rede de distribuição, bem como conferindo os diversos boletins parciais que contêm os quantitativos realizados por trechos.

Na auditoria realizada pela Secex/PA em 2011, verificou-se a ocorrência de medição e faturamento com os quantitativos divergentes dos efetivamente realizados, tal como no caso dos poços profundos.

Como a atual gestão da prefeitura assumiu no ano de 2013 e os responsáveis atuais não acompanharam as obras da gestão anterior, entende-se que cabe a recomendação à atual fiscalização municipal no sentido de verificar se os quantitativos de serviços a serem medidos e faturados correspondem aos efetivamente executados.

**3.1.3 - Objetos nos quais o achado foi constatado:**

**(OI) - Contrato 20090059**, 5/6/2009, Implantação de sistema de abastecimento de água na sede do município de Augusto Corrêa, conforme Termo de Compromisso 0210/2008., C F Sousa Comércio e Serviços de Construção Ltda. ME.

**3.1.4 - Causas da ocorrência do achado:**

Deficiência nos controles internos de acompanhamento e fiscalização de execução da obra.

Deficiência na definição e concepção técnica do projeto básico da área urbana a ser atendida.

Falta de divulgação e esclarecimentos sobre o benefício de utilização de água tratada.

**3.1.5 - Efeitos/Conseqüências do achado:**

Prejuízos decorrentes de fiscalização deficiente. (efeito real) - A deficiência de fiscalização permitiu que a obra fosse realizada fora das especificações técnicas de projeto e dos normativos.

A deficiência na concepção técnica do projeto permitiu superávit de ligações na área de atendimento da rede projetada, enquanto ocorre o déficit de ligações em regiões próximas da área atendida pela rede de distribuição. Na área de atendimento projetada, a rede de distribuição está subutilizada, pois foram realizadas aproximadamente 25% do total de ligações previstas. Enquanto isso, em regiões próximas dos locais onde foram instaladas redes, a população não possui o benefício da água tratada.

A deficiência nos esclarecimentos sobre os benefícios do uso da água tratada permite que a população continue a utilizar de fontes contaminadas, enquanto já existe rede de água tratada à sua disposição.

(…)

**3.1.8 - Conclusão da equipe:**

A equipe de auditoria realizou visita técnica na obra do sistema de abastecimento de água de Augusto Corrêa/PA e constatou que o sistema encontra-se em operação e funcionamento.

Durante a fiscalização, apuraram-se indícios de irregularidades na execução e na qualidade da obra. Como os serviços e as irregularidades constatadas são passiveis de correção, bem como não houve a medição, faturamento e pagamento, que ocasionariam possíveis prejuízos ou danos ao erário, entende-se que o relatório pode servir como subsídio técnico à nova equipe de fiscalização da prefeitura de Augusto Corrêa/PA no sentido de sanar os apontamentos realizados.

**4 - ACHADOS DE OUTRAS FISCALIZAÇÕES**

**4.1 - Achados pendentes de solução**

**4.1.1 - (IG-P confirmado) Fiscalização deficiente da execução do convênio. (TC 010.740/2011-2)**

**Objeto:** Contrato 20090059, 5/6/2009, Implantação de sistema de abastecimento de água na sede do município de Augusto Corrêa, conforme Termo de Compromisso 0210/2008., C F Sousa Comércio e Serviços de Construção Ltda. ME.

Este achado está sendo tratado no processo 006.367/2013-5 e foi considerado confirmado por meio do despacho do Exmº Sr. Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, em 23/8/2011.

Em 2011, no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) foram realizadas vinte fiscalizações temáticas em obras de saneamento custeadas com recursos repassados pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e, dentre elas, por meio do TC 010.740/2011-2, foram fiscalizadas as obras de abastecimento de água em Augusto Corrêa/PA. Entre os achados apontados naquela fiscalização, dois deles foram classificados como indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação (IG-P): superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado e fiscalização deficiente da execução do convênio.

As medidas corretivas para ambos os achados acima descritos, na essência, são as mesmas e se resumem à compatibilização da execução física (estimada em 31%) com os recursos financeiros já liberados (que representam 60% do total avençado).

Por meio do Acórdão 1221/2013-TCU-Plenário (TC 010.740/2011-2), item 9.5, determinou-se que a SecobEnergia verificasse:

9.5.1 se a obra executada corresponde efetivamente ao percentual de 60,9% conforme informado pela Funasa;

9.5.2 se existem pendências na obra que precisem ser solucionadas, tais como: sobreposição da rede projetada e da rede existente; ausência de detalhamento da casa de bomba da EEAT e de detalhamento das interligações dos nós da rede a ser implantada junto à rede existente; o redimensionamento das tubulações de recalque e descida do REL, consideradas superestimadas pelos técnicos da Funasa.

Realizou-se visita técnica no sistema de abastecimento de água de Augusto Corrêa, no sentido de avaliar a determinação contida no item 9.5 do Acórdão 1221/2013-TCU-Plenário.

Constatou-se que o sistema de abastecimento está em operação e quase finalizado, com percentual comprovado pela equipe de auditoria de execução física superior a 81%.

O valor apresentado é melhor detalhado em texto e tabela que consta do Anexo.

Ou seja, a execução física está superior ao valor constatado na época da realização da auditoria, que era em torno de 30%.

Portanto, como foi realizada uma execução financeira de aproximadamente 60% e a obra possui um percentual de execução física superior a 81%, entende-se que não mais subsistem os motivos que levaram à classificação da irregularidade como IG-P.

**4.1.2 - (IG-P confirmado) Fiscalização deficiente da execução do convênio. (TC 010.740/2011-2)**

**Objeto:** Convênio 644148, 31/12/2008, TERMO DE COMPROMISSO Nº TC/PAC 0210/2008, FIRMADO ENTRE A FUNASA E A PREFEITURA MUNICIPAL DE AUGUSTO CORREA PARA A EXECUÇÃO DE SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA., Prefeitura Municipal de Augusto Corrêa - PA.

Este achado está sendo tratado no processo 006.367/2013-5 e foi considerado confirmado por meio do despacho do Exmº Sr. Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, em 23/8/2011.

As medidas corretivas para ambos os achados classificados como IG-P, na essência, são as mesmas e se resumem à compatibilização da execução física (estimada em 31%) com os recursos financeiros já liberados (que representam 60% do total avençado).

Portanto, a explicação apresentada no item anterior (4.1.1.) referem-se também aos itens 4.1.2, 4.1.3 e 4.1.4.

**4.1.3 - (IG-P confirmado) Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado. (TC 010.740/2011-2)**

**Objeto:** Contrato 20090059, 5/6/2009, Implantação de sistema de abastecimento de água na sede do município de Augusto Corrêa, conforme Termo de Compromisso 0210/2008., C F Sousa Comércio e Serviços de Construção Ltda. ME.

Este achado está sendo tratado no processo 006.367/2013-5 e foi considerado confirmado por meio do despacho do Exmº Sr. Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, em 23/8/2011.

As medidas corretivas para ambos os achados classificados como IG-P, na essência, são as mesmas e se resumem à compatibilização da execução física (estimada em 31%) com os recursos financeiros já liberados (que representam 60% do total avençado).

Portanto, a explicação apresentada no item anterior (4.1.1.) referem-se também aos itens 4.1.2, 4.1.3 e 4.1.4.

**4.1.4 - (IG-P confirmado) Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado. (TC 010.740/2011-2)**

**Objeto:** Convênio 644148, 31/12/2008, TERMO DE COMPROMISSO Nº TC/PAC 0210/2008, FIRMADO ENTRE A FUNASA E A PREFEITURA MUNICIPAL DE AUGUSTO CORREA PARA A EXECUÇÃO DE SISTEMA DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA., Prefeitura Municipal de Augusto Corrêa - PA.

Este achado está sendo tratado no processo 006.367/2013-5 e foi considerado confirmado por meio do despacho do Exmº Sr. Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, em 23/8/2011.

As medidas corretivas para ambos os achados classificados como IG-P, na essência, são as mesmas e se resumem à compatibilização da execução física (estimada em 31%) com os recursos financeiros já liberados (que representam 60% do total avençado).

Portanto, a explicação apresentada no item anterior (4.1.1.) referem-se também aos itens 4.1.2, 4.1.3 e 4.1.4.

**5 - ESCLARECIMENTOS ADICIONAIS**

1) A definição do relator foi feita com base no item 9.8 do Acórdão 448/2013-Plenário/TCU, pois o Ministro Walton Alencar Rodrigues é o relator do TC 010.740/2011-2, em que foram detectados os achados classificados como IGP, que ensejaram a inclusão das obras no Fiscobras/2013.

2) Os demais membros da equipe (Alessandra Fonseca Santos - mat. 8650-9, Marco Antonio Altobelli Junior - mat. 8174-4 e Rodrigo Almeida Motta - mat. 9426-9) não participaram da fase de relatório e por esse motivo não o assinam.

3) Constatou-se durante a visita técnica, que a maior parte da obra foi executada na gestão do prefeito anterior (Amós Bezerra da Silva - CPF 081.797.602-78), iniciada em 1/1/2004 e finalizada em 31/12/2012.

A atual prefeita municipal (Maria Romana Gonçalves Reis) tomou posse no dia 1/1/2013.

Foi informado em reunião com a equipe de auditoria, que a nova administração municipal estava conhecendo o processo referente ao convênio a partir de cópia solicitada para a Funasa, haja vista que a administração anterior não disponibilizou o processo para o sucessor.

Durante reunião realizada na sede da prefeitura municipal, a prefeita informou que estava sendo designada nova responsável técnica para fiscalizar a execução da obra.

A atual prefeita também solicitou orientação técnica da equipe do Tribunal no sentido de regularizar a situação da obra e para efetivar sua conclusão e seu recebimento.

Nesse sentido, apresenta-se um conjunto de recomendações resultantes do Achado "Execução de serviços com qualidade deficiente" com o intuito de sanar as irregularidades detectadas durante a visita de campo.

**6 - CONCLUSÃO**

A presente obra foi fiscalizada no ano de 2011 no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) sobre obras de saneamento executadas com recursos repassados pela Funasa.

Entre os achados apontados naquela fiscalização, dois deles foram classificados como indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação - IG-P. São eles: "Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado" e "Fiscalização deficiente da execução do convênio".

Por meio do Acórdão 1221/2013-TCU-Plenário (TC 010.740/2011-2), item 9.5, determinou-se à SecobEnergia que verificasse os seguintes subitens:

9.5.1 se a obra executada corresponde efetivamente ao percentual de 60,9% conforme informado pela Funasa;

9.5.2 se existem pendências na obra que precisem ser solucionadas;

A equipe de auditoria da SecobEnergia e Secex/PA, então, realizou inspeção física na obra do sistema de Augusto Corrêa no período de 13/5 a 17/5/2013. Constatou-se que o sistema está em funcionamento e com execução física superior a 81%, ou seja, não mais subsiste a situação de descompasso físico (30,8%) e financeiro (60,9%), que ocasionou a recomendação de paralisação dos repasses no ano de 2011.

Portanto, entende-se que deve ser recomendada a continuidade da obra, autorizando a Funasa que libere a última parcela financeira do convênio.

Ressalva-se, entretanto, que durante a visita técnica, a equipe detectou diversos indícios de irregularidade que estão descritos no achado não decorrente da investigação de questões de auditoria: execução de serviços com qualidade deficiente.

Esses indícios de irregularidades não ocasionaram danos ao erário, haja vista que os serviços não foram medidos e faturados, e podem ser sanados pelos responsáveis. Dessa forma, cabe recomendação à fiscalização da prefeitura de Augusto Corrêa no sentido de cobrar da empresa responsável a correção das irregularidades antes da apresentação da fatura dos serviços.

Entre os benefícios estimados desta fiscalização pode-se mencionar a entrega e operacionalização do sistema de abastecimento de água para a população urbana de Augusto Corrêa. Essa situação foi possível em decorrência da auditoria realizada no ano de 2011, que impediu a continuidade do descompasso físico-financeiro na execução e que poderia inviabilizar financeiramente a obra. Outros benefícios estimados desta fiscalização podem ser mencionados, como exemplo, a expectativa de controle e o fornecimento de subsídios para a atuação do Congresso Nacional.

**7 - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

**Proposta da equipe**

Ante todo o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

7.1. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional que, conforme tratado no item 4 deste relatório, os indícios de irregularidades graves do tipo IG-P, constatados em auditorias realizadas em anos anteriores, apontados no Contrato 20090059 (datado de 5/6/2009), relativo aos serviços de implantação de sistema de abastecimento de água na sede do município de Augusto Corrêa/PA, e no convênio 644148 (datado de 31/12/2008), termo de compromisso TC/PAC 0210/2008, firmado entre Funasa e a Prefeitura Municipal de Augusto Corrêa, foram saneados e não se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 93 da Lei 12.708/2012 (LDO/2013);

7.2. determinar ao Siob/SecobEdificação que, em relação à obra do sistema de abastecimento de água tratada de Augusto Corrêa/PA, reclassifique, no sistema Fiscalis, os achados "Fiscalização deficiente da execução do convênio" e "Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado", referentes ao Contrato 20090059, de 2/6/2009, e ao convênio 644148 (Termo de Compromisso TC/PAC 0210/2008), de 31/12/2008, tendo a irregularidade, atualmente classificada no âmbito do TCU como IG-P, sido saneada, em função das medidas corretivas adotadas pelo gestor no sentido de corrigir o descompasso físico-financeiro que foi detectado na auditoria realizada no ano de 2011;

7.3. dar ciência à Prefeitura Municipal de Augusto Corrêa sobre as seguintes impropriedades identificadas na obra de esgotamento sanitário realizada por meio do Contrato 20090059/2009:

7.3.1. os serviços de recomposição asfáltica e de valas foram realizados com qualidade deficiente, a rede de distribuição foi executada fora das especificações do projeto hidráulico, e o recebimento desses serviços contraria o disposto nos arts. 69, 70 e 76 da Lei 8.666/1993;

7.3.2. os serviços de instalação de redes de distribuição e das elevatórias de água tratada foram executados com quantitativos divergentes do orçado, e o pagamento em desacordo com o executado contraria o disposto nos arts. 66 e 76 da Lei 8.666/1993;

7.4. recomendar à Prefeitura Municipal de Augusto Corrêa e à Funasa, com fundamento no art. 45 da Lei 11.445/2007, que o poder concedente e a concessionária local de prestação de serviços de abastecimento de água tratada devem orientar os moradores nas regiões que foram contempladas com rede de distribuição de água potável, que passem a utilizar o serviço de abastecimento público de água tratada em detrimento do uso de poços localizados nas residências domiciliares, haja vista o risco de contaminação da água desse tipo de fonte;

7.5. recomendar à Prefeitura Municipal de Augusto Corrêa, com fundamento no §1º do art. 29 da Lei 11.445/2007, que providencie a instalação dos hidrômetros em todas as ligações efetuadas à rede de abastecimento de água, tendo em vista que o poder concedente e a concessionária local devem ter como diretriz inibir o consumo supérfluo e o desperdício de recursos hídricos, por meio da tarifação e cobrança dos serviços de forma racionalizada (com medição e hidrometração);

7.6. enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem à Fundação Nacional de Saúde (Funasa), à Superintendência da Funasa do estado do Pará e à Prefeitura Municipal de Augusto Corrêa/PA;

7.7. arquivar os presentes autos.”

É o Relatório.

VOTO

Preliminarmente, informo que atuo no presente processo com fundamento na Portaria da Presidência nº 186, de 29/07/2013, em virtude do afastamento do Exmo. Sr. Ministro Walton Alencar Rodrigues, relator da matéria, por motivo de férias.

Trata-se da Auditoria de Conformidade realizada na Fundação Nacional de Saúde - MS e no Município de Augusto Corrêa - PA, no período de 13/5/2013 a 4/6/2013, com o objetivo de fiscalizar as obras de abastecimento de água em Augusto Corrêa/PA, objeto do Termo de Compromisso TC/PAC 0210/2008, celebrado em 31/12/2008, no valor de R$ 1.635.000,00, dos quais R$ 1.550.000,00 são recursos federais e o restante, R$ 85.000,00, contrapartida municipal.

Em 2011, no âmbito da Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC) decorrente do Acórdão 564/2011-TCU-Plenário, foram realizadas vinte fiscalizações temáticas em obras de saneamento custeadas com recursos repassados pela Fundação Nacional de Saúde (Funasa) e, dentre elas, por meio do TC 010.740/2011-2, foram fiscalizadas as obras de abastecimento de água em Augusto Corrêa/PA, contratadas pelo referido município com recursos provenientes do Termo de Compromisso TC/PAC 0210/2008.

Dois dos achados apontados naquela fiscalização foram classificados como indícios de irregularidade grave com recomendação de paralisação - IG-P. São eles: "Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado" e "Fiscalização deficiente da execução do convênio", representando dano potencial estimado em R$ 412.333,51 (44% do total já liberado pela Funasa, R$ 930.000,00).

As irregularidades decorreram, na essência, na incompatibilidade entre a execução física (estimada em 31%) e a liberação dos recursos (cerca de 60% do total avençado).

Posteriormente, no âmbito do referido TC 010.740/2011-2, a Funasa asseverou terem sido sanadas as falhas, uma vez que a execução física da obra alcançara o patamar de 60%, o que resultou na prolação do Acórdão 1221/2013-TCU-Plenário, por meio de que o tribunal determinou à SecobEnergia que verificasse, na presente auditoria, os seguintes pontos:

"9.5.1 se a obra executada corresponde efetivamente ao percentual de 60,9% conforme informado pela Funasa;

9.5.2 se existem pendências na obra que precisem ser solucionadas, tais como: sobreposição da rede projetada e da rede existente; ausência de detalhamento da casa de bomba da EEAT e de detalhamento das interligações dos nós da rede a ser implantada junto à rede existente; o redimensionamento das tubulações de recalque e descida do REL, consideradas superestimadas pelos técnicos da Funasa".

Nos trabalhos de auditoria efetuados neste processo, a equipe em campo verificou que "*o sistema de abastecimento está em operação e quase finalizado, com percentual comprovado pela equipe de auditoria de execução física superior a 81%*".

Considerando que atualmente a obra possui um percentual de execução física superior a 81%, plenamente compatível com a execução financeira de aproximadamente 60%, acolho a proposta da unidade técnica de considerar sanados os motivos que levaram à classificação das irregularidades como IG-P.

Na presente auditoria, a equipe verificou a existência de outras irregularidades atinentes à má qualidade na execução dos serviços, razão pela qual acolho as propostas de cientificar o Município e a Funasa a respeitos dos problemas encontrados.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal acolha o Acórdão que ora submeto à deliberação deste Colegiado.

ACÓRDÃO Nº 2006/2013 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 006.367/2013-5.
2. Grupo I – Classe de Assunto: V – Relatório de Auditoria
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Congresso Nacional.
4. Órgãos/Entidades: Fundação Nacional de Saúde - MS; Município de Augusto Corrêa - PA.
5. Relator: Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, em substituição ao Ministro Walton Alencar Rodrigues, nos termos da Portaria da Presidência nº 186, de 29/07/2013.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Fiscalização de Obras de Energia e Saneamento (SecobEnerg).
8. Advogado constituído nos autos: não há.

9. Acórdão:
VISTOS, relatados e discutidos estes autos de relatório de auditoria realizada no Município de Augusto Corrêa/ PA;
ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento no artigo 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, em:
9.1. determinar ao Siob/SecobEdificação que, em relação à obra do sistema de abastecimento de água tratada de Augusto Corrêa/PA, reclassifique, no sistema Fiscalis, os achados "Fiscalização deficiente da execução do convênio" e "Superfaturamento decorrente de pagamento por serviço não executado", referentes ao Contrato 20090059, de 2/6/2009, e ao convênio 644148 (Termo de Compromisso TC/PAC 0210/2008), de 31/12/2008, tendo sido sanadas as irregularidades atualmente classificadas no âmbito do TCU como IG-P, em função das medidas corretivas adotadas pelo gestor no sentido de corrigir o descompasso físico-financeiro que foi detectado na auditoria realizada no ano de 2011;
9.2. dar ciência ao Município de Augusto Corrêa acerca das seguintes impropriedades identificadas na obra de esgotamento sanitário realizada por meio do Contrato 20090059/2009:
9.2.1. os serviços de recomposição asfáltica e de valas foram realizados com qualidade deficiente, a rede de distribuição foi executada fora das especificações do projeto hidráulico, e o recebimento desses serviços contraria o disposto nos arts. 69, 70 e 76 da Lei 8.666/1993;
9.2.2. os serviços de instalação de redes de distribuição e das elevatórias de água tratada foram executados com quantitativos divergentes do orçado, e o pagamento em desacordo com o executado contraria o disposto nos arts. 66 e 76 da Lei 8.666/1993;
9.3. recomendar ao Município de Augusto Corrêa e à Funasa, com fundamento no art. 45 da Lei 11.445/2007, que o poder concedente e a concessionária local de prestação de serviços de abastecimento de água tratada devem orientar os moradores nas regiões que foram contempladas com rede de distribuição de água potável, que passem a utilizar o serviço de abastecimento público de água tratada em detrimento do uso de poços localizados nas residências domiciliares, haja vista o risco de contaminação da água desse tipo de fonte;
9.4. recomendar ao Município de Augusto Corrêa, com fundamento no §1º do art. 29 da Lei 11.445/2007, que providencie a instalação dos hidrômetros em todas as ligações efetuadas à rede de abastecimento de água, tendo em vista que o poder concedente e a concessionária local devem ter como diretriz inibir o consumo supérfluo e o desperdício de recursos hídricos, por meio da tarifação e cobrança dos serviços de forma racionalizada (com medição e hidrometração);
9.5. comunicar à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional de que os indícios de irregularidades graves do tipo IG-P, verificados em auditorias realizadas em anos anteriores, apontados no Contrato 20090059/2009, relativo aos serviços de

implantação de sistema de abastecimento de água na sede do município de Augusto Corrêa/PA, e no Convênio 644148/2008, termo de compromisso TC/PAC 0210/2008, firmado entre Funasa e o Município de Augusto Corrêa, foram saneados e não se enquadram no disposto no inciso IV do § 1º do art. 93 da Lei 12.708/2012 (LDO/2013);

9.6. enviar cópia do acórdão que vier a ser proferido, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem à Fundação Nacional de Saúde - Funasa, à Superintendência da Funasa do Estado do Pará e ao Município de Augusto Corrêa/PA;

9.7. arquivar os presentes autos.

10. Ata n° 28/2013 – Plenário.

11. Data da Sessão: 31/7/2013 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2006-28/13-P.

13. Especificação do quorum:

13.1. Ministros presentes: Aroldo Cedraz (na Presidência), Valmir Campelo, Raimundo Carreiro, José Jorge, José Múcio Monteiro e Ana Arraes.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa (Relator).

13.3. Ministro-Substituto presente: André Luís de Carvalho.